
DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

and similar papers at core.ac.uk

provided by Diposit D

Editores:

RICARD GOMÀ
Universitat Autònoma de Barcelona
JACINT JORDANA
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Contribuciones de:

JUAN ARIEL BOGLIACCINI
Universidad Católica del Uruguay, Montevideo

XAVIER BONAL
Universitat Autònoma de Barcelona

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
Centro de Investigación y Docencia Económicas, México

NURIA CUNILL
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas

FERNANDO FILGUEIRA
Universidad de la República, Montevideo

SONIA FLEURY
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação
Getúlio Vargas, Río de Janeiro

ROLANDO FRANCO
Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

JACINT JORDANA
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

PHILIP OXHORN
McGill University, Montreal

FERNANDA POTENZA DAL MASETTO
Magíster en Administración y Políticas Públicas,
Universidad de San Andrés, Buenos Aires

FABIÁN REPETTO
Coordinador Residente del Programa Nacional INDES, Guatemala

CARLOS SOJO
FLACSO - Costa Rica, San José

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

RICARD GOMÀ Y JACINT JORDANA (eds.)

DESCENTRALIZACIÓN
Y POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

© 2004 para cada uno de los trabajos:

Juan Ariel Bogliaccini, Xavier Bonal, Enrique Cabrero Mendoza, Nuria Cunill,
Fernando Filgueira, Sonia Fleury, Rolando Franco, Ricard Gomà, Jacint Jordana,
Philip Oxhorn, Fernanda Potenza Dal Masetto, Fabián Repetto, Carlos Sojo.

© Fundació CIDOB, 2004

Elisabets, 12, 08001 Barcelona

<http://www.cidob.org>

e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España

Printed in Spain

ISBN: 84-87072-37-2

Depósito Legal: B. 25.204-2004

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis. 08030 Barcelona

Índice

Presentación, *Narcís Serra*, 9

Introducción: democracia, descentralización y política social, *Jacint Jordana* y *Ricard Gomà*, 11

PRIMERA PARTE

Perspectivas generales

Descentralización, participación y competencia en la gestión social, *Rolando Franco*, 29

La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?, *Nuria Cunill*, 41

Desarrollo social, integración y políticas públicas, *Carlos Sojo*, 73

Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina, *Xavier Bonal*, 91

Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales, *Jacint Jordana*, 127

SEGUNDA PARTE

Análisis de casos nacionales

Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México, *Enrique Cabrero Mendoza*, 155

Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización, *Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto*, 187

Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil, *Sonia Fleury*, 243

Gobierno local trabajando con el Estado. Los límites y el potencial de la descentralización democrática en Bolivia, *Philip Oxhorn*, 269

Las reformas educativas en Chile y Uruguay: descentralización orientada al mercado *versus* centralismo estatista. Acciones y resultados de dos modelos de transformación educativa, *Fernando Filgueira y Juan Ariel Bogliaccini*, 297

Presentación

La Fundació CIDOB, en el marco de su Programa América Latina, ha impulsado la organización de una serie de seminarios anuales con el objetivo de debatir con profundidad la evolución de las políticas públicas en América Latina.

El Programa América Latina tiene como ambición constituir en Barcelona un polo de interés y análisis sobre América Latina, fomentando la colaboración, el intercambio de conocimientos y de experiencias entre las sociedades, las universidades y otras instituciones de ambos lados del Atlántico.

En este sentido, los objetivos que nos hemos marcado son claros:

- generar y estimular la investigación sobre temas relacionados con América Latina mediante su producción, difusión y publicación;*
- vertebrar líneas de investigación estables y consolidar redes de intercambio entre expertos e instituciones especializadas;*
- contribuir a generar opinión sobre estos temas.*

Con la publicación de este libro, que recoge las ponencias y debates del primer seminario celebrado en abril de 2003 sobre «Política social y descentralización en América Latina», la Fundació CIDOB pretende dar un paso más en su trabajo de análisis de la realidad latinoamericana desde una perspectiva internacional. El libro que el lector tiene en sus manos es el primero de una serie que ya tiene asegurada su continuidad con la publicación de las ponencias de dos nuevos seminarios que se organizarán en 2004 y 2005. En 2004 el seminario tratará de la «Integra-

ción y globalización en América Latina» y en 2005, de la «Gestión pública y los recursos humanos».

La serie América Latina también se propone acoger la publicación de otras investigaciones desarrolladas o patrocinadas por la Fundació CIDOB en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad en América Latina.

Agradezco a los coordinadores de este primer seminario, Jacint Jordana y Ricard Gomà, su dedicación y eficacia para llevar a buen puerto este nuevo proyecto.

NARCÍS SERRA
Febrero de 2004

Introducción: democracia, descentralización y política social

Jacint Jordana y Ricard Gomà

La evolución de la descentralización en América Latina empieza ya a mostrar una cierta secuencia histórica, dado que podemos encontrar para bastantes países un período relativamente importante en el que se han producido experiencias de descentralización, con mayor o menor intensidad. En muchos países, los procesos de descentralización lograron fuertes avances durante los años noventa. En general, estos procesos se iniciaron poco tiempo después de los procesos de transición hacia la democracia en los años ochenta o principios de los noventa (aunque también aparecieron en países que habían mantenido regímenes democráticos, como Colombia y Venezuela), y se fueron desarrollando a lo largo de la década. A menudo, el inicio de la descentralización coincidió casi siempre con el desarrollo de los procesos de democratización, a partir de la celebración de elecciones locales, lo que introdujo un componente muy importante de legitimación política. Actualmente, la democracia local se encuentra completamente generalizada en América Latina, y diversos países cuentan también con un nivel intermedio de gobierno elegido democráticamente.

En su conjunto, la descentralización redefinió muchas políticas públicas, afectando especialmente a los sectores sociales y los servicios públicos y, en general, al conjunto de políticas distributivas. Numerosos ámbitos de las políticas sociales fueron traspasados a los gobiernos subnacionales en muchos países, y se inició un complejo proceso de aprendizaje y ajuste en el funcionamiento de los nuevos sistemas de gobierno multinivel en la región (Rojas, 2000; Finot, 2001). No obstante, es necesario señalar que la descentralización ha tenido ritmos muy diferentes según los países. Un examen cuidadoso nos mostraría también modalidades muy distintas sobre cómo ha avanzado su proceso. En algunos casos

han sido básicamente fórmulas de desconcentración o descentralización administrativa (tal como fue en Perú o Costa Rica, entre otros), mientras que en otros la descentralización administrativa ha ido «de la mano» con la descentralización política, y los nuevos gobiernos subnacionales han asumido responsabilidades plenas en grandes áreas de dirección y gestión de las políticas públicas y sociales (BID, 1997; Rojas, 2000; Penfold, 2000).

La descentralización política, acompañada del traspaso de amplias capacidades de gestión, ha avanzado con mayor profundidad cuando se han dado algunas condiciones específicas. Concretamente, identificamos dos situaciones distintas: la existencia previa de una forma de Estado federal, o la aparición de una profunda crisis político-institucional combinada con tensiones territoriales muy fuertes. México constituye un ejemplo del primer caso, puesto que es un país federal y, en cierta manera, su estructura institucional facilitó el desarrollo de la descentralización, impulsada directamente por el gobierno federal a principios de los noventa, en parte por motivos económicos. Lentamente y a lo largo de la década, la ejecución de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales — Estados y municipalidades — constituyó la vía «natural» para que se fuera avanzando en el proceso de democratización, fomentando la creciente competencia entre partidos que se dio en México, que fue convirtiéndose en un elemento habitual de la vida política (Ward y Rodríguez, 1999). Argentina, otro país federal, demuestra cómo la descentralización fue impuesta con relativa facilidad por el gobierno nacional también por motivos económicos, aprovechando la institucionalidad política ya existente — las provincias — y utilizando la organización partidaria como instrumento para frenar la resistencia frente al estilo de descentralización que se impulsaba. Por el contrario, Bolivia es una muestra de un país unitario y centralista que en los noventa, frente a fuertes tensiones territoriales de carácter regional, realizó una opción descentralizadora «súbita», dando un gran protagonismo a los municipios. Ello redujo las tensiones territoriales y evitó la aparición de fuertes contrapoderes subnacionales. El caso de Colombia se inscribe dentro del mismo tipo de dinámica descentralizadora «súbita», con fuertes tensiones territoriales y la aparición de un rápido proceso de descentralización introducido formalmente con la Constitución de 1991.

En otros países de la región no se dieron estas mismas condiciones. En tales casos, se puede señalar que, en términos muy generales, los pro-

cesos de descentralización —cuando se produjeron— avanzaron mucho más lentamente, y en ocasiones la descentralización se dirigió directamente a unidades operativas, como las escuelas en el campo de la política educativa. En casi todos los casos de descentralización reducida, encontramos que la estructura institucional consistía sólo en dos niveles legitimados democráticamente (nacional y local), pudiendo estar presente un nivel intermedio de carácter normalmente administrativo. En este sentido, puede apreciarse que la existencia de un nivel de gobierno intermedio con legitimidad democrática fue en muchos casos una condición para que importantes segmentos de las políticas sociales se descentralizaran efectivamente. Una posible razón para explicar estas pautas distintas podría ser, entre otros motivos, que en ausencia de un nivel de gobierno intermedio los partidos políticos tenían pocos incentivos para impulsar avances en el proceso de descentralización (Jordana, 2001). A pesar de la intensidad de la retórica sobre el tema en la mayor parte de países de la región, con la excepción del caso de Bolivia, apenas se encuentran experiencias de procesos de descentralización centrados en el ámbito local que hayan alcanzado una dimensión importante en lo que se refiere a las grandes políticas sociales. Además, en los últimos años, muchas complicaciones se han ido haciendo más visibles, y se observa —incluso para aquellos países que más habían avanzado— un relativo estancamiento o bloqueo de la descentralización en América Latina (dejando al margen algunas excepciones, como Perú), lo que ha llevado incluso a algunos autores a hablar de la aparición de procesos de (re)centralización (Montero, 2001; Dickovick, 2003).

Diferencias en la descentralización: los riesgos del mimetismo con el mundo desarrollado

Los modelos tradicionales de descentralización que pueden encontrarse en funcionamiento en los países desarrollados se corresponden obviamente con las dinámicas políticas presentes en estos países, pero no necesariamente tienen que constituir un modelo para el funcionamiento de la descentralización en los países en desarrollo. Por este motivo, consideramos que es provechoso analizar brevemente algunas de las diferencias entre las dinámicas de descentralización de los países desarrollados

y las de los países en desarrollo, lo que nos ayudará a entender mejor la necesidad de una reflexión más específica para abordar la descentralización social en América Latina. Nos centramos en tres aspectos centrales, subyacentes a las políticas de descentralización: los criterios normativos del federalismo fiscal y sus elementos implícitos; los supuestos sobre la calidad de la gestión pública y la vida democrática local, y las motivaciones presentes en el papel interventor y dinamizador de los gobiernos centrales sobre las políticas descentralizadas.

Un primer elemento importante lo encontramos en la extensa literatura sobre el llamado «federalismo fiscal», con origen en el ámbito anglosajón, y de la que se derivan frecuentemente supuestos normativos sobre cómo diseñar las políticas fiscales en los países con un nivel de descentralización elevado. Uno de los principios de esta literatura se centra en el supuesto de la eficiencia económica de la competencia entre niveles de gobierno, que se encuentra inspirado por la metáfora del mercado aplicada a las relaciones entre territorios. Formalizado por Tiebout en 1956, el modelo proclama que los ciudadanos pueden desplazarse entre distintos territorios hasta encontrar aquella oferta de bienes públicos locales que más les satisface (teniendo en cuenta su relación con el coste-impuestos satisfechos). De este modo los ciudadanos explicitan sus preferencias, induciendo a los políticos a redefinir su oferta (impuestos y bienes públicos locales) si estos observan que su territorio pierde habitantes. Así, como resultado agregado, se supone que puede alcanzarse un óptimo social, fruto de múltiples decisiones individuales (Marks y Hooghe, 2000). Una de las recomendaciones que se derivan de este modelo es que, para evitar distorsiones a los ajustes iterativos de ciudadanos y políticos, no deberían existir transferencias entre territorios para financiar bienes públicos locales, ya que ello implicaría la posibilidad de que no se produjeran los movimientos necesarios para alcanzar el equilibrio óptimo (al modificar artificialmente las relaciones entre bienes públicos y coste de éstos en términos de impuestos). Por ello, se defiende la reducción de los desequilibrios fiscales, proponiendo que cada nivel de gobierno y cada territorio realice el esfuerzo fiscal que se corresponda con su nivel de gasto y evitando en lo posible las transferencias de rentas entre niveles y entre territorios. En relación con la descentralización, los criterios expuestos apuntan claramente hacia un modelo de «separación de poderes», dado que conviene evitar la redistribución de los recursos entre niveles y territorios, ajustando la distri-

bución de políticas públicas a las posibilidades de cada jurisdicción (Bardhan, 2002).

Dejando aparte la discusión sobre si el modelo se aproxima a la realidad, o puede llegar a mejorarla, parece claro que uno de sus supuestos básicos, la movilidad de la población en respuesta a la oferta de bienes públicos, es altamente improbable en los países en desarrollo. Los niveles de bienes públicos son reducidos, la capacidad de desplazamiento es muy limitada, y la carga fiscal también suele ser baja, con lo que la lógica del modelo —basada en estímulos e incentivos— deja de tener sentido. Además, muchos bienes públicos son de carácter comunitario, basados en la interacción social, siendo posible excluir a los que no contribuyen (Bardhan, 2002). En los países desarrollados, este ideal puede verse con simpatía, como una fórmula para recompensar el esfuerzo y alcanzar una mayor eficiencia global (aunque se reconozca también la necesidad de redistribuir luego de forma solidaria, dentro de una misma comunidad política); sin embargo, en los países en desarrollo la aplicación de este principio puede dar lugar a tensiones innecesarias. El principal problema es que las fuentes de ingresos fiscales no son las mismas en unos y otros países. Mientras que en los países desarrollados la renta y el impuesto sobre el valor añadido constituyen una parte muy significativa del sistema fiscal, y puede territorializarse fácilmente, en los países en desarrollo los ingresos fiscales se encuentran muy concentrados geográficamente (Bird, 2001). Por ello, si se transfieren más responsabilidades a los gobiernos subnacionales, las transferencias de ingresos fiscales a tales niveles no pueden evitarse, ni tienen por qué ser consideradas como algo ineficiente, por lo que tienen que diseñarse sistemas de distribución entre niveles. Estimular en demasía a los nuevos gobiernos subnacionales a recoger impuestos puede no ser la solución: las fuentes y rentas gravables pueden ser escasas, se puede generar una deslegitimación de la descentralización, y además una organización tributaria centralizada puede ser mucho más eficiente para tales tareas. Por otra parte, dada la persistencia de sistemas de redistribución fiscal, la existencia de fórmulas adecuadas para gestionar la política fiscal con la participación de los gobiernos subnacionales parece inevitable.

Otra diferencia importante entre el funcionamiento de la descentralización en los países en desarrollo y los países desarrollados consiste en la dificultad existente para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones de la democracia local. Los sistemas de rendición de cuentas y

los mecanismos de supervisión en los niveles de gobierno descentralizados presentan a menudo una gran debilidad en los países en desarrollo, lo que aumenta los problemas de captura del poder político por las élites locales, o también pueden multiplicarse los incentivos para que se produzcan comportamientos corruptos. Sin duda existen experiencias locales de participación política no convencional muy exitosas, con un cierto grado de difusión, pero su generalización dista aún mucho de ser una realidad (Diamond y Tsalik, 1999). Puede ocurrir que, por efecto del proceso político, sólo una pequeña parte de la población mejore en la satisfacción de sus preferencias, mientras que el resto no varíe o incluso empeore. Es el proceso político el que determina las preferencias que finalmente se explicitan así como las que acaban guiando las decisiones sobre producción y asignación de bienes públicos (Hutchcroft, 2001; Manor, 1999). Además, mientras las burocracias públicas de los ámbitos locales y regionales se encuentran bien institucionalizadas en los países desarrollados, con sistemas de servicio civil bien establecidos que aseguran continuidad al cambio político, las estructuras burocráticas públicas de los países en desarrollo son generalmente mucho más débiles, especialmente en las administraciones locales y regionales, donde la continuidad de los equipos es muy reducida.

Una tercera diferencia significativa es la presencia de los gobiernos centrales en el territorio aún después de realizada la descentralización de determinadas áreas de políticas. No se trata de una característica exclusiva de la descentralización en los países en desarrollo, pero su presencia es mucho mayor en éstos. Las modalidades de presencia de los gobiernos centrales habitualmente toman la forma de fondos especiales, o de programas focalizados, para afrontar necesidades que no son cubiertas suficientemente por los gobiernos subnacionales, aunque sea en áreas donde ya se ha producido una fuerte descentralización. Si ésta es la justificación para la existencia de estas modalidades de actuación, la explicación de su gran difusión no está tan clara, porque también podrían distribuirse los recursos adicionales necesarios a los gobiernos subnacionales para que cubrieran las necesidades existentes. En este sentido, podemos encontrar distintas lógicas explicativas, que en ocasiones pueden llegar a combinarse entre sí: en primer lugar, pueden surgir como fórmulas para abordar problemas territoriales no claramente especificados en el diseño de la descentralización, o que muestran unas dimensiones que no son abordables por los gobiernos subnacionales (los programas de lucha contra la

pobreza); en segundo lugar, la utilización de tales fondos puede constituir un mecanismo de dirección de las políticas descentralizadas, por parte de los ministerios y agencias del gobierno central, actuando como incentivos para forzar determinadas decisiones de los gobiernos subnacionales (por ejemplo, mediante fórmulas de cofinanciación); en tercer lugar, los fondos pueden constituir elementos centrales del clientelismo político a escala nacional (*pork-barrel politics*), utilizados por los parlamentarios (y los políticos en el ejecutivo) para conseguir mantener fidelidades y recompensar a su electorado en sus distritos de origen. En todo caso, por su propia naturaleza, este tipo de fondos muestra unas características de oportunidad y flexibilidad que le permiten alcanzar una elevada visibilidad política, a menudo con buenos rendimientos para sus promotores (mientras los recursos descentralizados se encuentran comprometidos para actividades rutinarias); si es éste el motivo de su intensa utilización, o bien son las necesidades acuciantes que no pueden ser afrontadas por las limitadas capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales, con mucha menor capacidad burocrática que la administración central, es algo que dejamos para el análisis empírico. En todo caso, la menor presencia de este tipo de fondos en los países desarrollados no tiene por qué constituir un patrón de referencia para valorar los problemas de la descentralización en América Latina, sino que deben discutirse las posibles lógicas subyacentes al empleo de tales fondos y sus mecanismos de control. Para el buen funcionamiento de estos programas, la existencia de mecanismos de relación con los poderes locales parece bastante aconsejable, lo que implica un mayor desarrollo de las relaciones entre niveles de gobierno para coordinar la acción sobre el territorio.

Descentralización y política social

Como ya hemos señalado, durante la década de los noventa muchos países de América Latina han desarrollado procesos de descentralización, inscritos a menudo en la lógica política que ha acompañado a las transiciones democráticas. Sin embargo, cabe añadir que muchos de estos procesos incorporaban también la voluntad de redefinir la forma como se establecía tradicionalmente la política social. Además, dichos procesos presentan grados de variación relevantes para el desarrollo de las políti-

cas sociales: tanto en sus *fórmulas y modelos institucionales*, como en la *intensidad* del proceso descentralizador.

- a) En cuanto a los *modelos institucionales*, encontramos desde procesos basados en los ámbitos locales y en el reconocimiento de las comunidades indígenas, con diseños particulares de las políticas sociales, muy en contacto con fórmulas de autoorganización social ya existentes previamente, hasta desarrollos orientados al establecimiento de programas de políticas sociales gestionados y diseñados por nuevos niveles de gobierno regional, pasando por la recuperación o potenciación de capacidades de acción en el ámbito social en el marco de estructuras formales ya previamente existentes, como en el caso de algunos Estados de tradición federal.
- b) En cuanto a la *intensidad* de la descentralización de la política social, podemos considerar *grosso modo* dos dimensiones distintas, cada una con su lógica particular. En primer lugar, encontramos la *dimensión jurídico-política* de la descentralización de las políticas sociales. La pregunta clave aquí es discutir hasta qué punto, con qué profundidad, queda regulado el desplazamiento del poder de decisión política relativa a estos sectores de la acción pública hacia el territorio. En segundo lugar hallamos la *dimensión sustantiva*, la de los contenidos de las políticas públicas y sociales. Aquí, la cuestión clave pasa por debatir en qué medida con la descentralización se transfiere la capacidad efectiva de formulación e implementación de políticas sociales, surgiendo así, progresivamente, una nueva pluralidad de respuestas territoriales a los problemas sociales de América Latina.

Las fórmulas territoriales y la intensidad de la descentralización de la política social, tanto en su vertiente jurídico-política como en la sustantiva, se interrelacionan y dan lugar a modelos específicos en cada país latinoamericano. No podemos obviar ningún aspecto, pero creemos necesario centrar nuestra discusión en el terreno de configuración y consolidación de las *políticas públicas* y, más en concreto, de las *políticas sociales*, en el nuevo contexto de instituciones políticas que actúan con un significativo grado de descentralización en el ámbito latinoamericano.

Sin duda alguna, cabe destacar que el campo de políticas públicas que más intensamente ha experimentado cambios sustantivos ha sido precisamente el de las políticas sociales, entendido de forma amplia (educación, empleo, salud, sanidad, vivienda, protección social, lucha contra la pobreza y la exclusión...). Los factores explicativos de dicho protagonismo pueden ser múltiples. Apuntamos cuatro. En primer lugar, la descentralización social puede estar enmarcada en una estrategia fuerte de descentralización política, de rearticulación de las relaciones entre el sistema institucional y el territorio, donde quiebra el monopolio central en la elaboración de políticas en general, y de políticas sociales de forma específica y relevante. En segundo lugar, la territorialización de los sectores sociales puede estar enraizada en un proceso más amplio de rearticulación de las relaciones entre Estado y mercado. En este sentido, la descentralización educativa o sanitaria, por ejemplo, puede ser reflejo de estrategias mercantilizadoras o de desuniversalización por la vía fáctica de servicios públicos. Servicios que en América Latina —a diferencia de los países desarrollados— encuentran dificultades casi insuperables para resituarse en marcos regulativos fuertes de ciudadanía social a escala local o regional. En tercer lugar, la descentralización social puede estar conectada, sobre todo, a procesos más amplios de rearticulación operativa de los aparatos públicos. Es decir, vinculada a procesos o intentos de superación del paradigma burocrático y de cambio hacia fórmulas de nueva gestión pública (focalización, agencialización, orientación a resultados, eficiencia, rendición de cuentas, etc.). Finalmente, la reubicación de las políticas sociales en escalas locales o regionales puede estar fuertemente influida por estrategias de rearticulación de las redes de actores, por procesos de apertura del gobierno tradicional hacia sistemas de gobernanza más pluralistas, con diferentes agentes de la sociedad civil implicados en el diseño o la gestión de servicios sociales, educativos, culturales o incluso de vivienda y empleo.

En cualquier caso, la realidad de cada país arroja un escenario específico e intransferible, con diferentes ejes de relación entre descentralización política, mercantilización, nuevas formas de gestión pública y procesos de gobernanza pluralista. El campo de las políticas sociales ofrece un espacio muy significativo en el que estudiar dichos ejes de interrelación. Este libro pretende incidir de alguna forma en el debate, por medio de un examen comparativo que muestre la situación actual del diseño e implementación territorializada de las políticas sociales en Amé-

rica Latina, en el contexto de la descentralización y del gobierno multi-nivel, así como de los diferentes procesos de rearticulación entre los poderes públicos, los mercados y las redes sociales en los diferentes países de la región.

Contribuciones a este volumen

El libro se divide en dos partes, una primera dedicada al análisis de la relación entre la descentralización y la política social desde una perspectiva general para el conjunto de la región, y una segunda parte que concentra distintos estudios de caso, relativos a los procesos de descentralización y a su impacto en las políticas sociales, experimentados en algunos países latinoamericanos. Los artículos de la primera parte revisan y discuten distintos problemas sobre la descentralización de lo social; algunos tienen un carácter más sectorial, otros menos, pero todos ellos recogen la experiencia de las políticas sociales de los últimos años en la región, que ha tenido un impacto significativo sobre la mayor parte de los países, para ofrecer una reflexión, y lo hacen de forma transversal, considerando globalmente el conjunto latinoamericano. Se trata en todos los casos de problemas comunes, que en el fondo reflejan algunos de los grandes desafíos para superar los dilemas del desarrollo y del bienestar existentes en la región.

Una primera contribución la constituye el trabajo de Rolando Franco, «Descentralización, participación y competencia en la gestión social», donde se discute sobre los problemas de la gestión de lo social en los entornos descentralizados: la redefinición del papel de las autoridades centrales, la implicación de los ciudadanos, la financiación de los programas, o la adecuación a las capacidades institucionales, son algunos de los retos que el autor destaca para superar las dificultades y dudas que ha generado la aplicación de la descentralización en diversos contextos. Esta contribución nos introduce directamente, por tanto, en un escenario donde la descentralización no constituye una panacea a los problemas de la política social en América Latina, ni mucho menos, pero tampoco necesariamente es la causa de sus males y dificultades. Esta perspectiva, crítica con la descentralización, pero al mismo tiempo también reconocedora de que una adecuada descentralización sigue ofreciendo oportu-

nidades para la mejora de las políticas sociales, y especialmente de su gestión e implementación, es compartida a grandes rasgos por buena parte de los autores de esta obra colectiva, tratando cada uno de ellos problemas y cuestiones más específicas.

El capítulo de Nuria Cunill, titulado «La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?», sigue en la senda abierta por el trabajo elaborado por R. Franco, concentrándose especialmente en un área de problemas que han generado intensos debates en torno a la descentralización: el tema de la participación social y su relación con la instauración de las políticas sociales. Nuria Cunill afronta sin ambages desde el inicio de su contribución algunas de las preguntas «difíciles» que plantea el tema, señalando posibles contradicciones entre las fórmulas de participación social y la propia institucionalidad de los poderes locales y sus vías de legitimación. Revisando distintas formas de participación social, y su conexión con diferentes modalidades de programas sociales y educativos, y los contextos donde se aplicaron, se destaca que los efectos positivos de la participación no son un resultado automático de su establecimiento. Tampoco las organizaciones voluntarias de carácter público garantizan una lógica de participación efectiva y, en algunos casos, pueden incluso llegar a debilitar las redes asociativas existentes, tradicionalmente centradas en la movilización y la afiliación, al constituirse como intermediarias de los poderes públicos. En todo caso, el capítulo señala que es muy importante que las innovaciones participativas en el ámbito de lo social no contribuyan en ningún caso a aumentar el grado de desorganización social existente. Si la descentralización puede mejorar la eficiencia de la política social, la participación ciudadana debe acompañarla, ajustándose a cada realidad política, y no convertirse en una fuente de debilitamiento de los poderes públicos locales.

El capítulo elaborado por Carlos Sojo «Desarrollo social, integración y políticas públicas», nos introduce en el tema de la exclusión social y su relación con las políticas públicas y sociales. Este trabajo señala la necesidad de afrontar este problema de forma decidida, considerando las variables de la ciudadanía y de la dimensión territorial —el contexto de descentralización— como elementos clave que cabe tener en cuenta para el desarrollo de las políticas sociales en numerosos países de la región. Xavier Bonal presenta a continuación un capítulo sobre políticas educativas y descentralización, titulado: «Contra la pobreza... ¿desigualdad?

La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina», donde analiza los efectos de la globalización sobre la educación y las respuestas que propugna el Banco Mundial. El autor critica las posiciones del Banco Mundial al respecto, cuando señala que éste no tiene en cuenta suficientemente los impactos del aumento de la pobreza —que se ha producido en numerosos países de la región— sobre la educación. Asimismo, en relación con la descentralización, se desatacan los ambiguos resultados de muchas de las reformas educativas emprendidas, y los problemas para el mantenimiento de la equidad que producen a menudo.

El capítulo «Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales», de Jacint Jordana, concluye esta primera parte, y se encuentra orientado a discutir otra dimensión significativa de los procesos de descentralización de las políticas sociales. En este caso se trata de analizar cómo el tejido de relaciones intergubernamentales entre los actores implicados en la gestión y definición de las políticas descentralizadas influye en su funcionamiento. Unas relaciones intergubernamentales débiles, poco articuladas, pueden generar reacciones de carácter oportunista, en las relaciones de un nivel de gobierno respecto a otro. En la medida en que las exigencias de las políticas sociales descentralizadas implican un importante grado de relación entre niveles de gobierno, dada la frecuente complejidad de sus diseños actuales, pueden surgir numerosos problemas de implementación cuando el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales no es, ni con mucho, el más adecuado.

La segunda parte del libro agrupa un conjunto de contribuciones dedicadas a examinar algunos casos nacionales concretos de descentralización y política social en los años recientes en América Latina. Un primer capítulo, elaborado por Enrique Cabrero, analiza el caso de la descentralización de la política social en el caso de México. Cabrero discute los cambios experimentados por México desde finales de la década de los ochenta en el ámbito del bienestar social, desde una perspectiva territorial, y analiza tanto los procesos de descentralización impulsados desde el centro, como la creciente implicación de los gobiernos locales, especialmente el nivel municipal, que asume responsabilidades que otros niveles de gobierno tienen dificultades para atender. A continuación, tenemos un capítulo dedicado a la descentralización de la política social en Argentina, a cargo de Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto.

Este capítulo presenta el complejo proceso de descentralización de la política social en Argentina a lo largo de los años noventa, considera la diversidad socioeconómica y político-administrativa existente, y analiza el conjunto de estrategias impulsadas por los actores en el marco de la siempre difícil coordinación del nuevo entorno descentralizado. Un tercer estudio de un caso nacional nos lo ofrece el trabajo de Sonia Fleury sobre democracia y descentralización en el Brasil. Los temas de la participación ciudadana en el contexto de la descentralización de las políticas de protección social constituyen el tema central de este capítulo, que acaba discutiendo la importancia, en los distintos contextos territoriales, de la gestión deliberativa de las políticas públicas, y en especial de las políticas sociales.

Los dos capítulos finales constituyen también estudios de caso, aunque con otras particularidades. El capítulo de Philip Oxhorn sobre los gobiernos locales en Bolivia nos presenta un análisis detallado sobre los cambios institucionales introducidos por la Ley de Participación Popular, y su impacto posterior en la vida política local de Bolivia. En un contexto donde fueron descentralizados muy rápidamente algunos segmentos importantes de las políticas sociales, la consolidación de una nueva vida política local generó sin duda numerosas dificultades; y se discute hasta qué punto la especificidad de las innovaciones institucionales introducidas ayudó a superar tales dificultades. Finalmente, el último capítulo, a cargo de Fernando Filgueira y Juan Ariel Bogliaccini, realiza una comparación de las políticas educativas en dos países de la región con elevada tradición centralista: Chile y Uruguay. Ambos países introdujeron reformas educativas desde finales de los años ochenta, con una cierta tendencia a la descentralización en el nivel local y a la creación de cuasi-mercados en el caso de Chile, mientras que las reformas en el caso de Uruguay mantuvieron en buena parte su carácter estatizado y centralista. Un análisis de la evolución temporal de los resultados obtenidos en ambos casos, como consecuencia de las reformas emprendidas, permite a los autores señalar que los dos países afrontan serias dificultades, aunque de distinto tipo, para mejorar el rendimiento de sus modelos educativos.

En su conjunto, los trabajos presentados en este volumen constituyen una revisión, desde distintas perspectivas, y con diferentes preocupaciones teóricas, de los problemas y dificultades generados por la descentralización de las políticas sociales en América Latina, en el contexto de los grandes cambios políticos y económicos producidos en la región a partir de mediados de los años ochenta. Frente a las visiones iniciales de

carácter excesivamente optimista sobre el fenómeno de la descentralización, y contra las críticas de carácter negativo y pesimista que en algunos momentos se han planteado, en las páginas que siguen a continuación se identifican numerosas cuestiones concretas. Cuestiones que en muchos casos constituyen posibles amenazas para el desarrollo y consolidación de las nuevas políticas descentralizadas, pero que no son, de ningún modo, obstáculos insuperables para el aprendizaje en la gestión y puesta en marcha de las políticas públicas, en el entorno territorial mucho más complejo que ha emergido como consecuencia de la descentralización.

Agradecimientos

Junto al agradecimiento a los colaboradores de este volumen, queremos destacar también nuestro reconocimiento a los participantes en el seminario que asumieron el encargo de comentar y discutir, siempre de forma detallada, las distintas ponencias que fueron presentadas. Su participación fue muy importante, tanto para avanzar en las reflexiones y discusiones efectuadas durante el seminario, como también por su colaboración a la revisión de las ponencias presentadas en el seminario. En particular, agradecemos su contribución a José Adelantado (Universitat Autònoma de Barcelona), Joan Font (Universitat Autònoma de Barcelona), Mila Gascó (Universitat Oberta de Catalunya), Salvador Martí (Universidad de Salamanca), Karina Pacheco (RECAL), Jesús Puente (Universidad Complutense de Madrid), Carles Ramió (Universitat Pompeu Fabra), Miquel Salvador (Universitat Pompeu Fabra), Francisco Sánchez (Universidad de Salamanca) y David Sancho (Universitat Pompeu Fabra). También deseamos expresar un agradecimiento especial para Anna Ayuso, de la Fundación CIDOB, que como responsable de la Secretaría Técnica del seminario, contribuyó a su organización cuidando exquisitamente de todos los aspectos necesarios. Para terminar, nos resta agradecer sinceramente a la Fundación CIDOB, especialmente a su presidente, Narcís Serra, y a su director, Josep Ribera, su apoyo y su confianza para impulsar este proyecto, y su constante ánimo para llevar a buen término la publicación final de los resultados del seminario.

Bibliografía

- Arandia Ledesma, Iván C. (2002), «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia», *Reflexión Política*, 4, 8.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Informe de Progreso Económico y Social, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bardhan, Pranab (2002), «Decentralization of Governance and Development», *Journal of Economic Perspectives*, 16, 4.
- Bird, Richard M. (2001), «Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes», documento de trabajo, BID/SDS, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrero, Ernesto (1996), «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional», *Nueva Sociedad*, 142.
- De Vries, Michiel S. (2000), «The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries», *European Journal of Political Research*, 38.
- Diamond, Larry y Svetlana Tsalik (1999), «Size and Democracy. The case for Decentralization», en L. Diamond, *Developing Democracy. Towards Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Dickovick, James (2003), «Beyond Decentralization: Intergovernmental Relations in Brazil and South Africa», *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*, Filadelfia.
- Escobar-Lemmon, María (2001), «Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America», *Publius*, 31, 4.
- Finot, Iván (1999), «Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina», *Reforma y Democracia*, 15.
- (2001), *Descentralización en América latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2003), «Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance», *American Political Science Review*, 97, 2.
- Hutchcroft, Paul D. (2001), «Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power», *Governance*, 14, 1.
- Jordana, Jacint (2001), «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional», documento de trabajo I-22EU, BID/INDES, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2002), «Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia», documento de trabajo I-38U, BID/INDES, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lemieux, V. (1996), «L'analyse politique de la décentralisation», en *Revue Canadienne de Science Politique*, 39, 4.
- Mainwaring, Scott y Timothy T. Scully, eds. (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Manor, James (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D. C., World Bank.
- Marks, Gary y Liesbet Hooghe (2000), «Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory», *Journal of Common Market Studies*, 38, 5.
- Montero, Alfred P. (2001), «After Decentralization: Patters of Intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and México», *Publius*, 31, 4.
- Nohlen, Dieter, ed. (1991), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- OCDE (1997), *Managing Across Levels of Government*, París, disponible en <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc.htm>
- Penfold, Michael (2000), «Descentralización y Mercado en América Latina», *Reforma y Democracia*, 16.
- PNUD (1997), *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Rojas, Fernando (2000), «The Political Context of Decentralization in Latin America», en S. Burki y G. Pery, eds., *Decentralization and accountability of the public sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Washington, D. C., World Bank.
- Saunders, Cheryl (1995), «Constitutional arrangements of federal systems», *Publius*, 25, 1.
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder, Westview Press.
- Ward, Peter, y Victoria Rodríguez (1999), «New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, 31.
- Weyland, Kurt (2003), «Theories of policy diffusion: An assessment», Paper for the 96th Annual Meeting, American Political Science Association, 28-31 de agosto.
- Willis, Eliza, Garman Christopher da C.B. y Stephan Haggard (1999), «The politics of decentralization in Latin America», *Latin American Research Review*, 34, 1.
- World Bank (2000), «Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review», 2 vols., Report n.º 20115-BO, 25 de agosto, Washington, D. C., World Bank.
- Wright, Deil S. (1988), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica [1997].

PRIMERA PARTE

PERSPECTIVAS GENERALES

Descentralización, participación y competencia en la gestión social¹

Rolando Franco

Introducción

Con posterioridad a la crisis de la deuda, en los años ochenta surgió en América Latina una pugna entre dos paradigmas de política social. El tradicional, que estaba estrechamente vinculado al modelo cuyo quiebre definitivo se había producido con aquella crisis, le otorgaba al Estado el monopolio de la política social y de sus diferentes aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). Su consigna era que «el Estado sabe» cuáles son los problemas y cómo atenderlos. Por ello, financiaba una provisión de servicios que era igual para todos los beneficiarios, sin considerar peculiaridades de grupos y personas, con la cual el usuario no tenía muchas opciones: aceptaba la oferta estatal o carecía de solución para su problema. Los recursos para dicha política, obviamente, provenían del presupuesto nacional.

El paradigma emergente, en cambio, postuló que «la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad» y, por lo mismo, recomendaba el establecimiento de mecanismos que hicieran aflorar esa capacidad, para lo cual prefería la lógica de proyectos a la lógica burocrática. Propugnaba que el sector público reconociera que otros actores de la política social (empresas, obras filantrópicas, organizaciones no gubernamentales, las propias familias, etc.) tenían, en muchos casos, condiciones para llevar a cabo de manera más eficiente y eficaz algunas de las tareas de la política social.² Este paradigma considera necesario además que sean los propios interesados quienes decidan, ya que supone que nadie conoce mejor que ellos mismos lo que les conviene. De ahí la relevancia que ha cobrado el subsidio a la

demanda, mediante el cual los recursos públicos se entregan a los beneficiarios para que ellos puedan satisfacer autónomamente sus necesidades (de educación o salud, por ejemplo) a través del mercado (o, más precisamente, del respectivo cuasimercado).

De ahí surge, también, el interés por la cofinanciación de los programas. Se entiende que el Estado debe recuperar lo que sea posible, porque éstos siempre son escasos. Así, debe buscarse que quienes pueden pagar, lo hagan. Además, se argumenta que los copagos crean lazos de compromiso de los beneficiarios con el programa y los motiva para que extraigan el mayor rendimiento a los servicios por los cuales pagan: «sólo lo que cuesta vale».

En el marco de ese conjunto de modificaciones a la política social se plantea también la redistribución de las funciones del aparato estatal, promovándose el traslado de responsabilidades desde el nivel central hacia entidades subnacionales. Básicamente, se trata de la función de provisión de bienes públicos y de su producción (Finot, 2002).

El centralismo latinoamericano y la opción descentralizadora

La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido razones políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales, muy importantes desde la independencia, procedentes de países tradicionalmente centralizados, en especial Francia.

A todo ello se agregaron los mecanismos de retroalimentación, que derivan de la toma de decisiones centralizada y de la concentración de la actividad económica. Esto fue significativo especialmente en el largo período (que va desde 1929 hasta 1980), en que el modelo de la sustitución de importaciones fue llevado a la práctica en América Latina.

También ayudó a la centralización la gran concentración urbana de la segunda mitad del siglo xx, provocada por el proceso de redistribución poblacional, derivado de las migraciones campo-ciudad aceleradas por el propio modelo industrializador.

Siempre han existido críticas al centralismo típico de la región ya que se retiraban las decisiones del área de acción de los afectados y se

ponían en manos de una remota burocracia, de tamaño creciente, con intereses propios, ajena a las preocupaciones de los interesados e inaccesible a ellos. Se argumentaba, asimismo, que la misma lejanía del centro respecto a los lugares donde vivían los afectados por sus decisiones, hacían que éstas se tomaran con poco conocimiento de la realidad a la cual debían atender.

Durante los años ochenta surgió con fuerza la descentralización como una estrategia, que venía incluida en el paquete de las reformas, y que pronto adquirió amplio consenso como un elemento importante de la modernización de la región.

La recomendación procedía de una perspectiva política y argumentaba que ésta permitiría fortalecer la democracia, incentivando la participación ciudadana y otorgando a las personas una mayor injerencia en asuntos que les conciernen directamente. Se suponía que contribuiría asimismo al consenso social, a través del acrecentamiento de esa participación y permitiría, además, el control por los «ciudadanos» de las burocracias, al disolver el «velo de la distancia» que las hacía intangibles, y al colocar a los responsables más cerca de los eventuales beneficiarios. También acompañaría a los procesos de fortalecimiento del mercado.

Limitaciones de la descentralización latinoamericana

Sin embargo, las experiencias descentralizadoras no parecen haber motivado la participación de la ciudadanía. Es probable que ante la imposibilidad del ejercicio participatorio y del control de la actividad pública, quienes debían ejercer esas funciones hayan optado por abandonarlas. Las encuestas de opinión pública muestran, entre la población latinoamericana, un desencanto con la política y un desinterés por participar en ella (Franco, 2002b), sin que existan diferencias entre países que hayan avanzado en el proceso descentralizador y aquellos que siguen organizados muy centralizadamente. Sin duda, algunos males tradicionales de la política latinoamericana, como la corrupción y el clientelismo político, han contribuido a que los cambios descentralizadores no tuvieran los efectos buscados o los hayan acomodado a sus propias necesidades. Parecería que en la actualidad, en América Latina, hay un déficit de control de la función pública por la ciudadanía.

Por otro lado, existe el riesgo de que la transferencia de poder a ins-

tancias subnacionales no dé resultado en la promoción de la democracia, sino que refuerce la dominación de las oligarquías locales. Por lo menos en ciertas etapas de la historia de América Latina las autoridades centrales han desempeñado, en muchos casos, una labor fundamental en el proceso de disolución del poder de formas de dominación tradicionales, en especial en regiones aisladas.³ Y en la actualidad parece que sólo en la arena política más amplia, con el papel de los medios de comunicación, es posible airear muchos de los problemas de mal manejo y corrupción.

Asimismo, la descentralización plantea el riesgo de dispersar recursos y, por tanto, de agravar el incumplimiento de las responsabilidades sociales estatales, creando condiciones para que surjan nuevos dobles estándares. La existencia de poblaciones con un bajo nivel de vida en algunas regiones, lleva a postular la descentralización suponiendo que los recursos serán mejor distribuidos y utilizados. Pero nada asegura, en realidad, que la instancia subnacional sea eficiente en su utilización. Hay muchos que dudan de la capacidad de las nuevas autoridades descentralizadas: «Si se tiene presente la difícil situación económica y técnica de muchos municipios y comunidades locales [cabe pensar que] una descentralización inadecuadamente conducida podría comprometer seriamente la equidad y aumentar las desigualdades regionales» (OEA/MIDEPLAN/CEPAL, 1998: 18).

Otro autor destaca que «aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios» y que «no hay indicios significativos de que [tales procesos] hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción» (Finot, 2002: 140 y 144).

Incluso, algunos expertos en temas fiscales han concluido que los procesos de descentralización han conducido a generar desequilibrios macroeconómicos (CEPAL, 1998).

En conclusión, existen dudas respecto al éxito de los procesos de descentralización llevados a cabo en la región. No parece que hayan alcanzado los objetivos que se plantearon. Además, la descentralización ya no es vista como una panacea capaz de resolver todos los problemas. Por ello, ya transcurrido un tiempo prudencial desde que tuvo lugar ese cambio de orientación y se llevaron a cabo múltiples procesos de descentralización, corresponde plantearse hasta qué punto la descentraliza-

ción contribuye al logro de esos objetivos y en especial a los de la política social.

Si bien las decisiones societales son finalmente políticas y enfrentan a actores que defienden intereses, aquí se trata de hacer una discusión «técnica», en el entendido que una instancia de esta especie puede contribuir a que las opciones que finalmente se adopten sean más informadas, racionales, eficientes y eficaces.⁴

Descentralización y política social

Con la perspectiva enunciada precedentemente, se intentará responder a algunas preguntas clave: ¿qué se va a descentralizar?, ¿a qué instancia subnacional se le traspasarán los poderes?, ¿de dónde se obtendrán los recursos necesarios?, ¿en qué orden se efectuará el traspaso?, ¿los nuevos titulares de las responsabilidades y recursos tienen que rendir cuentas ante el nivel que traspasó las funciones y proporcionó los recursos?, ¿cómo debe cumplirse con esa responsabilidad, si es que se reconoce como necesaria?, ¿realmente, los eventuales responsables de las políticas sociales descentralizadas cuentan con recursos humanos, infraestructura, recursos financieros, etc., para alcanzar los objetivos de tales políticas?, ¿cómo se logra mayor eficiencia en el uso de recursos escasos?, ¿se produce el impacto buscado por los programas?

El punto de partida de esta reflexión es que la discusión abstracta entre ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización no resulta de utilidad. Los argumentos reseñados en abstracto a favor de una u otra de las alternativas parecen todos razonables. Pero, en la práctica, se requiere una discusión más acotada, que establezca claramente *en qué condiciones* es conveniente llevar a cabo la transferencia de funciones.

¿Cómo entender la descentralización?

Cabe interpretar la descentralización de dos maneras. Por un lado, la descentralización *política* transfiere la capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a instancias locales. De esa manera busca crear canales de representación y participación ciudadana que permitan ade-

cuar tal provisión a las preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados. Por otro lado, la descentralización *económica* introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos, con lo cual se pretende aumentar la eficiencia y reducir los costos mediante la competencia, retirando ciertos temas del ámbito de las decisiones político-administrativas (Finot, 2002).

Ambas formas promueven la participación de los ciudadanos tanto en las decisiones de naturaleza puramente política, como también en las vinculadas a la vida cotidiana, que se realizaría individualmente a través del mercado (o de cuasimercados⁵ creados en sectores determinados), y comunitariamente en el caso de los proyectos sociales y la creación de bienes cooperativos.

La descentralización aparece como una apuesta para lograr que el gobierno sea eficiente, para que se haga política a bajo costo y se entreguen los servicios que la población espera que el gobierno produzca. Ello se podría lograr —sostiene North (1993)— estableciendo algún grado de competencia entre servicios y organizaciones gubernamentales, y consiguiendo que compitan entre ellos lo que permitiría que los consumidores (en expresión de Tiebout, 1956, citada por Finot, 2002) «*votasen con los pies*», trasladándose a otras circunscripciones que respondan mejor a sus necesidades y expectativas (o preferencias por bienes públicos). Tal competencia se daría tanto entre territorios de un mismo país, como ha demostrado la trascendental migración campo-ciudad que tuvo lugar en América Latina en la segunda mitad del siglo xx, como en la migración internacional de fines del siglo xix y principios del xx o la que caracteriza hoy a regiones de este continente.

En definitiva, la descentralización permite que ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge.

Equilibrando la descentralización social

- a) La descentralización no puede ser concebida como una simple transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro (autonomía, gobierno estadual, provincia, departa-

mento, municipio, etc.). Esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro. En realidad, se trata de un proceso de transferencias sucesivas por el cual la capacidad de decisión y los recursos van descendiendo por los diversos escalones del gobierno y llegan hasta la base. Se descentraliza, finalmente, en los ciudadanos.

- b) El gobierno central no puede transferir sus responsabilidades sociales, que fundamentalmente se basan en asegurar una canasta social cuyo contenido y dimensión dependerán del nivel de desarrollo alcanzado por el país. El paradigma tradicional de la política social —mencionado al inicio de este documento— reservaba al Estado la totalidad de las funciones en que puede desagregarse una política social, esto es, el diseño, financiamiento, implantación, control y evaluación de los programas sociales. Podría trasladarse a otros actores la responsabilidad de la implantación, pero las otras funciones deben quedar al menos parcialmente en el ámbito central, como única manera de asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades. Cabe, por tanto, hablar de una descentralización *operativa* (Finot, 2002).
- c) Para cumplir su obligación social, el Estado no puede abandonar sus responsabilidades financieras, o no lo puede hacer en su totalidad, por cuanto éstas constituyen el principal instrumento de reducción de las desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas entre personas que habitan territorios diferentes. La distribución de recursos centrales deberá ser equitativa, tratando de compensar las grandes desigualdades de base espacial.

El problema del financiamiento es especialmente importante. Hay ejemplos en que se traspasaron atribuciones pero no recursos a la instancia subnacional. El nivel central podía así mostrar un presupuesto equilibrado en época de políticas de estabilización y de búsqueda de préstamos internacionales. Asimismo, en otros casos, la autoridad descentralizada, que recibía recursos del nivel central para llevar a cabo cierta política social, los utilizaba para otros fines argumentando su supuesta autonomía. Un claro ejemplo de esta segunda situación surge de la evaluación —realizada por la CEPAL— del programa ASOMA (Apoyo Solidario al Adulto Mayor), por el que el gobierno nacional argentino transfería fondos a las provincias para financiar

la atención de los ancianos beneficiarios del programa. Sin embargo, muchos gobiernos provinciales utilizaban esos recursos para equilibrar su presupuesto o mostrar números azules en las cuentas del banco de la provincia, postergando indefinidamente la entrega de los fondos a sus legítimos y necesitados destinatarios. Sin duda, ello sucedía también con otros programas similares.

Si no se establecen mecanismos de redistribución de recursos, y se acuerda que la descentralización es condicionada (*operativa*), será probable que, dadas las diferencias de producto e ingreso entre las diversas entidades descentralizadas, las desigualdades sociales se incrementen. El objetivo es que todas las entidades subnacionales puedan atender con niveles similares las necesidades básicas de su población.

- d) Asimismo, para cumplir su responsabilidad «de última instancia» de universalizar la satisfacción de la «canasta social», la autoridad central debe tener en cuenta la situación de cada grupo social y, por tanto, generar intervenciones que se adecuen a esa situación. Una solución única para el país, igual para todos, que no considere las peculiaridades territoriales y culturales, probablemente no producirá los resultados buscados.

Es aquí donde surge la conexión entre la necesidad de focalización y la conveniencia de cierta forma de descentralización. La primera es el instrumento adecuado para dar cuenta de las diferencias que siempre existen entre los beneficiarios de los programas sociales. Permite identificar con la mayor precisión posible a las personas que deben ser apoyadas por un programa concreto, cuidando de las necesidades insatisfechas que se pretende atender y tomando en cuenta los recursos con que se cuenta.⁶ La descentralización podría ser una instancia adecuada para establecer la focalización por cuanto es muy probable que sea crucial para una buena focalización la dimensión territorial y que las mismas necesidades se den con características espaciales propias en diferentes regiones. La consideración conjunta de ambos «instrumentos», focalización y descentralización, permitiría evitar los riesgos que han detectado algunos analistas, cuando afirman que «en materia de equidad, [la descentralización] ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de

servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios» (Finot, 1996).

- e) No todos los procesos de descentralización son iguales. Podría decirse que hay un *continuum* desde situaciones en que la descentralización resulta una demanda articulada por comunidades que tienen conciencia de su diferencia (o por alguna élite que tiene la necesidad de crearla) hasta el extremo de países cuyas regiones son dibujos administrativos trazados sobre un mapa, carentes de peculiaridades que, en principio, les permitan desarrollar una personalidad propia, y donde tampoco hay actores sociales que puedan dar sustento a una demanda descentralizadora. Es probable que este segundo polo pueda considerarse el gran éxito del Estado unitario, dominante en América Latina.⁷ Por esos mismos niveles diferentes de «maduración» de los procesos de descentralización, en cada caso hay que analizar la forma que adoptará la transferencia de funciones de política social.

En muchos países existe una gran debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, muchas autoridades subnacionales carecen de práctica en estos asuntos. Hay, además, grandes desigualdades en los equipos profesionales, las infraestructuras disponibles y los recursos con que cuentan las diferentes instancias encargadas de cumplir con las responsabilidades descentralizadas. Esas diferencias existen en el interior del mismo país, por lo cual termina dándose una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. Por lo mismo, incrementar la capacidad de gestión de esas unidades debe acompañar siempre a la descentralización.

- f) Hay que definir si la transferencia de potestades se generalizará a todas las entidades subnacionales implicadas o, alternativamente, se efectuará sólo cuando, en cada caso, se cumplan determinadas condiciones que demuestren que la nueva unidad tiene capacidad de llevarlas a cabo. En el segundo caso, el avance en el proceso descentralizador tendría en cuenta las peculiaridades de cada entidad subnacional.
- g) El éxito de los programas sociales depende de que existan mecanismos de control y evaluación de los proyectos desde que se ponen en marcha. Dado que el Estado tiene la responsabilidad constitucional de asegurar los derechos económicos, sociales y

culturales, debe mantener bajo su tutela los mecanismos de control y evaluación de los programas, aunque sean otros actores los que lleven a cabo la puesta en práctica de esos programas. Como también la participación resulta un objetivo y una condición para el éxito de la descentralización, la información generada por tales mecanismos debería ser puesta a disposición de la comunidad para viabilizar su participación y potenciar la transparencia.

Notas

1. Agradezco los aportes y observaciones críticas de Ernesto Cohen.
2. Un libro de la Inter-American Foundation se titula *Ellos saben cómo...*
3. Un ejemplo literario que muestra la oposición entre un Estado central «progresista» y una oligarquía local conservadora, se muestra en Mario Vargas Llosa, *La guerra del fin del mundo*, múltiples ediciones.
4. «Las decisiones últimas de la sociedad son de carácter político pero la preparación de cualquier decisión tiene que ser técnica.» «Hay un punto más allá del cual las decisiones son políticas. Pero no se sabe *a priori* cuál es ese punto.» Un criterio puede ser que «El arte de la buena conducción económica [y social] es extender al máximo el límite de la esfera técnica de decisión» (Arida, 1987).
5. En un cuasimercado la demanda se define políticamente, mientras que la producción se genera a través de la competencia (Finot, 2002).
6. En los últimos años, se ha generado «una “gran confusión” entre los instrumentos —como la focalización— y los principios que deben guiar las reformas del sector social» (Ocampo, 2000). Hoy se generaliza el consenso sobre que «la focalización [...] no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados», sino que «se trata de una [forma] de discriminación positiva» a favor de grupos que requieren atenciones especiales para su efectiva inclusión societal, sino que es un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca sean como un sustituto de la universalidad» (véase Franco, 2002a).
7. Los países con organización federal son únicamente cuatro, Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero si se considera su territorio, producto y población resultan, sin duda, de una importancia trascendental en la región.

Bibliografía

- Adelantado, J., coord. (2000), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria Antrazyt, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Arida, P. (1987), «Déficit de cabeças», en A. Solnik, *Os pais do cruzado contam porque nao deu certo*, Sao Paulo, L&PM.
- Bresser Pereira, L. C. (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*, Buenos Aires, EUDEBA, CLAD.
- Bresser Pereira, L. C. y N. Cunill Grau, eds. (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Barcelona, Buenos Aires, México, D. F., Paidós, CLAD.
- Brugué, Q. y R. Gomà, coords. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Cepal (1998), *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago, Libros de la CEPAL, n.º 47.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, México, D. F., Siglo XXI editores.
- Crozier, M. (1987), *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública.
- Finot, Iván (1996), *Descentralización del Estado y gestión social. Análisis y perspectivas*, CEPAL, LC/IP/R.191 ILPES.
- (1999), «Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina», en *Reforma y democracia*, Caracas, CLAD.
 - (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago, ILPES/CEPAL, Serie Gestión Pública n.º 12, LC/L.1521-P.
 - (2002), «Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía», *Revista de la CEPAL*, n.º 78, diciembre.
- Fleury, S. (1997), *Estado sin ciudadanos*, Buenos Aires, Lugar Editorial
- Franco, R. (1996), «Paradigmas de la política social en América Latina», *Revista de la CEPAL*.
- (2002a), «Dilemas de gestión social: principios e instrumentos», presentado al VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre.
 - (2002b), «Gobernabilidad y descontento social: el papel de las políticas sociales», presentado al Seminario sobre Gobernabilidad y descontento social en democracia, organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y celebrado en FLACSO sede México, Ciudad de México, noviembre.

- (2002c), «Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe», en Carlos Sojo, ed., *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, Costa Rica, FLACSO/Banco Mundial.
- Franco, R. et al. (2001) «Derechos económicos sociales y culturales en América Latina: su situación actual», en *Orden económico internacional y derechos fundamentales. Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, Universidad de Granada n.º 35, pp. 59-82.
- Giner, S. y S. Sarasa, eds. (1997), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Gomà, R. y J. Subirats, coords. (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Kliksberg, B. (2000), «¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?», *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IIG, n.º 6.
- North (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1995.
- Ocampo, J. A. (2000), «A Broad Agenda For International Financial Reform», en J. A. Ocampo, Zamagni, S., Ffrench-Davis, R. y C. Pietrobelli, eds., *Financial Globalization And The Emerging Economies*, Santiago, ECLAC, 2000, Libros de la CEPAL, 55, LC/G.2097-P, pp. 41-62.
- OEA/MIDEPLAN/CEPAL (1998), *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, Santiago de Chile, R. Franco, ed.
- Osborne D. y T. Plastrik (1994), *Reinventar el gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público*, Barcelona, Paidós.
- (1998), *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós.

La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?

Nuria Cunill

Introducción

Referirse a la descentralización de la descentralización de la política social no implica, en este caso, observar cómo ésta se delega a niveles subnacionales cada vez menores, sino estudiar lo que se ha convertido casi en una norma: el traspaso de responsabilidades en relación con la ejecución y control de la política social a segmentos de la sociedad. Es, pues, el fenómeno de la participación social lo que en este caso en concreto resulta relevado.

Varias preguntas afloran a un primer nivel de análisis dado que esta relación parece casi inevitable: ¿será que la marginalidad con la que es asumida la política social torna admisible la concesión de espacios de poder en ella a la sociedad misma, como una compensación simbólica al debilitamiento de los mecanismos de autoorganización política? ¿Será que el estímulo a la participación social puede formar parte de una estrategia dirigida a reforzar el poder de las instancias centrales contra las locales? ¿Será que la participación social es promovida porque provee recursos baratos para la ejecución de políticas sociales que no disponen de suficientes financiamientos?

Cada una de las preguntas formuladas tiene múltiples ejemplos que pueden servir para ilustrar su pertinencia. Pero también hay ejemplos contrarios que sirven para mostrar que la descentralización de la descentralización de la política social potencia sus resultados. De manera que, más que una toma de posición, lo importante es ayudar a desentrañar las condiciones en que esto último pudiera ser factible.

Ubicados en este campo hay que comenzar por reconocer que la ta-

rea no es fácil, ya que juega otra variable: la propia descentralización, cuya influencia en la eficacia de la política social está aún sometida a fuertes debates.

Hay que recordar que en América Latina la descentralización de los servicios sociales hacia los niveles subnacionales, combinada con la instauración de mecanismos de financiamiento asociados a logros de los servicios que intentan estimular la competencia entre ellos y reforzar la posibilidad de elección de los consumidores, se instaure tempranamente en Chile, bajo un régimen autoritario.

Con base en la experiencia chilena se hizo evidente que según cuál sea el modelo de descentralización adoptado respecto a la asignación de recursos, serán distintos los impactos sobre la equidad, entendida ésta como el compromiso con el principio de que las personas con necesidades similares tengan igual acceso y permanencia en servicios de calidad equivalente.

Por ejemplo, el financiamiento asociado a logros en el campo educativo genera iniquidades cuando se traduce en una subvención por estudiante que no puede cubrir todos los gastos corrientes de las escuelas, e incluso cuando la competencia se basa sólo en atraer a estudiantes. La lógica original del modelo es que, mientras los ingresos de las escuelas dependan del número de alumnos que asistan a ellas, se fomentará la competencia entre las escuelas para atraer y retener alumnos. Sin embargo, en la trayectoria del proceso chileno, entre las cuestiones que se hicieron visibles estaba que las escuelas rurales, que de por sí pueden atraer menos estudiantes, requieren ejecutar un gasto que es independiente del número de éstos. Ellas son, pues, perdedoras en ese sistema y, consecuentemente, los estudiantes más pobres. También éstos son perdedores por vía indirecta, cuando las subvenciones concedidas a las municipalidades son insuficientes para cubrir los gastos mínimos de operación, obligándolas a cofinanciar sin atender a sus condiciones financieras.¹ Todos estos factores, sobre todo al restaurarse la democracia, se comenzaron a corregir en Chile, manteniendo el espíritu de las reformas. Así ha ocurrido con los métodos de capitación, por ejemplo, al concederse incrementos especiales para zonas rurales de baja densidad poblacional, e incluso, al reforzarse las finanzas municipales.² Sin embargo, persisten importantes dudas sobre el sistema mismo de subvenciones, atendiendo al hecho de que el principio que lo subyace es que «proveer educación debe ser rentable».

Lo que queda así insinuado es que el principio de la descentralización, sobre todo cuando tiene como móvil principal la ampliación de la base de generación de recursos y sobrevalora la importancia de la autonomía financiera, puede atentar severamente contra la equidad y lesionar los valores públicos que se realizan a través de los servicios públicos. Las correlaciones negativas entre responsabilidad fiscal y equidad, de hecho, ya han sido documentadas en países desarrollados y es posible esperar que sean mucho más altas en América Latina dadas las debilidades de las estructuras institucionales locales para aumentar sus ingresos y para revertir, con sus propios recursos, los déficit en la provisión de servicios.³

Hay que tener en cuenta además que la descentralización de la política social también se ha convertido a veces en una estrategia para promover la retirada del Estado. De hecho, en el caso de la educación, el proceso chileno en su origen tuvo dos caras: privatización y municipalización (Ruiz Fernández, 1997).⁴ En sí, un objetivo expreso fue incrementar el sector educativo privado, a través de la expansión del sistema de escuelas particulares subvencionadas, que aumentaron su participación de alumnos en todos los niveles de un 15,1 % del total en 1981, al 32,3 % en 1992. El sistema de subsidios proporcionaba más incentivos para el sector privado que para el sector público, habida cuenta que las escuelas privadas se beneficiaban directamente del incremento en las inscripciones mientras que en las escuelas municipales conducía a que se redujera el aporte municipal; por otra parte, las escuelas municipales tenían un sistema de regulaciones más estricto que dificultaba el ajuste a los cambios de la demanda (Angell, 1997: 11).⁵

La instrumentalización de la participación social es también una realidad. Hay casos en que la descentralización de la descentralización de los servicios sociales ha redundado en menor equidad, en menor eficiencia e, incluso, en menor democracia en el diseño y ejecución de la política social. Hay además muchos casos en que el fomento de la participación social en la prestación de los servicios sociales ha constituido una estrategia para su privatización, que ha devenido en la abdicación de las responsabilidades estatales e, indirectamente, ha provocado un debilitamiento de los derechos de la ciudadanía e, incluso, una mayor desorganización social.

De manera que no necesariamente mayores niveles de descentralización estatal ni social redundan en más y mejores políticas sociales que

amplían los derechos económicos y sociales y fortalecen los niveles de autoorganización política y de autoorganización social.

La pregunta es cómo contribuir positivamente a tales fines. Hay dos posibilidades de análisis que, en general, suelen ser consideradas de forma excluyente, siendo el foco de análisis la descentralización hacia la sociedad de la política social. Una es analizar el aporte de la participación ciudadana en el aumento de la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los proyectos, programas y servicios sociales. Otra es ponderar la influencia de la participación ciudadana en la redistribución del poder y la autoorganización social.

Ahora bien, si la participación social redundaba en economía de costos, más calidad y sostenibilidad de un programa o servicio específico, puede concluirse que éste «ha ganado». Sin embargo, *simultáneamente* se puede, por ejemplo, lesionar las organizaciones sociales preexistentes en el espacio en cuestión, o reforzar las asimetrías en la distribución del poder ya sea creando mayor clientelismo político, o favoreciendo sólo aquellos intereses sociales que ya poseen niveles significativos de expresión. En cualquiera de estos casos, es evidente que la participación ciudadana «ha perdido». Pero también puede darse el caso contrario cuando, por ejemplo, se eleva la participación de los padres en la escuela pero no el rendimiento de los alumnos.

Es preciso, entonces, colocar en perspectiva el tema de la participación de la sociedad en las políticas sociales. En sí, el problema parece ser tanto su aporte a la eficiencia, eficacia o sostenibilidad de la política social, como su impacto sobre los niveles de organización social y política de la sociedad para ampliar sus derechos de ciudadanía.

Nuestra hipótesis es que cuando se tienen en cuenta, de forma simultánea, todos los objetivos antes referidos, puede ser más importante el «cómo» (incluyendo el «quiénes») que el «cuánto» de la participación social en la política social. Estamos acostumbrados a asumir que existe una escalera, que va desde la información y consulta hasta la participación resolutoria y que cuanto más se avanza en la escalera, más poder se dispone. Incluso se suele admitir que hay distintos grados de participación resolutoria y que, por ejemplo, armar presupuestos es un paso superior que *per se* tiene valor.⁶ Pero parece ser necesario relativizar las respuestas convencionales acerca de los grados de la participación social y considerar, en cambio, la posibilidad de que la manera como sea concebida la participación de la sociedad en la política social, el cuadro de re-

laciones de poder en que se inserta, y el tipo de los recursos de influencia que disponga, inciden significativamente sobre su capacidad de contribuir a los objetivos señalados.

Para proporcionar algunas luces que iluminen esta hipótesis examinaremos parte de la evidencia empírica que se ha acumulado sobre tres tipos de arreglos institucionales: a) los beneficiarios en la administración de los servicios sociales, b) las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social y c) los órganos expresos para el control social de la política social. Las secciones siguientes están dedicadas a cada uno de ellos.

a) Los beneficiarios en la administración de los servicios sociales

El lema que actualmente gana cada vez más terreno es el de la «autogestión social», sobre todo en los servicios educativos y sanitarios. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios «usuarios» de un servicio público específico intervengan en su dirección y control.⁷ Pero el modelo normativo sobre el que se basa la mayoría de las experiencias asigna a los usuarios un rol gerencial en vez de interpelar a sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido.

El programa EDUCO iniciado en 1991 en El Salvador, con el apoyo del Banco Mundial, para expandir el acceso a la educación en áreas rurales remotas, se ha convertido en el paradigma de este esquema al entregar algunos procesos administrativos de los servicios de educación preprimaria y básica a las comunidades beneficiadas. Su diseño estuvo basado en la forma espontánea como los campesinos, durante la Guerra Civil, se organizaban para pagar a un maestro que cubriera las necesidades educativas de sus hijos.⁸ El modelo contempla la creación de una figura autónoma, las ACE (Asociaciones Comunales para la Educación Básica), cuyos miembros electos son padres de los estudiantes, que se encargan de la administración de las escuelas (incluyendo la contratación y despido de los profesores y el equipamiento y mantenimiento de las escuelas), previo un entrenamiento básico en administración escolar. El Ministerio de Educación realiza el seguimiento administrativo y técnico.

Otro caso típico lo provee Nicaragua, donde en 1993 el gobierno de Chamorro empezó a transformar los antiguos consejos consultivos de las escuelas secundarias y primarias en consejos gobernantes,⁹ intentando convertir a las escuelas locales en centros autónomos más sujetos a las presiones y participación de los padres y que pueden extraer recursos de la comunidad local por medio de las matrículas, cuotas y contribuciones con trabajo. En sí, los consejos escolares tienen el poder para contratar y despedir al personal de la escuela, incluyendo al director, ajustar los salarios de los maestros a través de incentivos, establecer y recoger las cuotas de los alumnos, seleccionar textos escolares y evaluar a los maestros (Rivarola y Fuller, 1998: 13).

¿Cuáles son los efectos de este tipo de arreglo institucional? Aun cuando se reconoce que hay muy poca evidencia empírica que documente los méritos de la administración de las escuelas a cargo de la comunidad, en general se asume que ésta mejora la eficiencia. La mera movilización de recursos desde las comunidades en la medida en que puede significar hacer cosas que antes no podían hacerse (como, por ejemplo, construir una escuela) puede, de hecho, redundar en el caso de la educación en un aumento de la matrícula estudiantil. En general, esto se ha observado sobre todo en comunidades cohesivas en las cuales existe demanda por la educación.¹⁰ En lo que concierne a los costos no hay evidencias claras de impacto en este tipo de arreglo institucional (McGinn, 1998: 70-71), pero sí, en el mejoramiento de los resultados del aprendizaje. Un estudio realizado en 1996, patrocinado por el Banco Mundial, que trató de medir el impacto de las escuelas EDUCO frente al de las escuelas tradicionales (Jiménez y Sawada, 1999), después de haber ajustado las otras variables que pueden incidir en las diferencias encontró que el involucramiento de los padres y de la comunidad en las escuelas EDUCO ha aumentado las habilidades de lenguaje en los estudiantes y disminuido la tasa de inasistencia a la escuela, lo que puede tener efectos a largo plazo en el aprendizaje. En este último sentido, pareciera ser determinante la intensidad del involucramiento comunitario, expresado en el número de visitas que los padres hacen a la escuela. Mientras mayores son aquéllas, menor tiende a ser el ausentismo de los profesores, problema crónico en las escuelas públicas que incide fuertemente en la tasa de inasistencia de los niños a las mismas. El involucramiento de los padres en la administración de las escuelas pudiera también estar aumentando su motivación para enviar a sus hijos a la escuela,¹¹ y, en general, estaría

incidiendo favorablemente en la preocupación por la educación de los hijos. En el caso de Nicaragua, también se estaría percibiendo una mayor motivación de los padres por enviar a sus hijos a la escuela (Rivarola y Fuller, 1998: 45).

De manera que, al menos cuando las necesidades de las escuelas difieren de una comunidad a otra y existen deseconomías de escala (caso del estudio), esta modalidad de autogestión social parece ser aconsejable. De hecho, Jiménez y Sawada (1999: 440) concluyen que la administración de las escuelas por parte de los padres parece ser una manera apropiada para mejorar la educación en las comunidades pobres. Pero ¿puede ser juzgado este giro de la participación ciudadana como un movimiento que favorece realmente la democratización de los servicios públicos? Las evidencias que se están acumulando en los lugares donde el modelo se ha desplegado no apoyan de forma contundente esta conclusión. Las razones de ello tienen, principalmente, dos tipos de fuentes: una, referida a la propia concepción de la participación ciudadana y otra, que remite al cuadro de las relaciones de poder en que ella se inserta; ambas, a su vez, convergiendo en la pérdida del control ciudadano sobre la Administración Pública.

Esto pudiera estar ocurriendo en el propio programa EDUCO. Según destaca Rodríguez (1998: 184), una evaluación de EDUCO realizada en 1992 mostraba un importante crecimiento cuantitativo del programa pero ya señalaba problemas en los aspectos cualitativos. En efecto, allí se señalaba que la participación de las ACE, por lo general, se reducía a su Junta Directiva, mientras que el resto de la comunidad tenía muy poco conocimiento de EDUCO.¹² Planteaba además, como motivo de preocupación, el hecho de que podría estarse generalizando una forma de organización que en lugar de potenciar el trabajo organizativo en las comunidades, lo dificultaría o, en todo caso, el esfuerzo de las ACE estaría pasando inadvertido. Por su parte, se observa que la descentralización asume una forma restringida ya que sólo se traslada la administración de fondos a las ACE y éstas ni siquiera han intervenido en la selección y coordinación con los demás organismos (ONG y otros) que han tomado parte en el perfeccionamiento de la experiencia. En suma, el componente de participación de EDUCO, no obstante haber sido un componente clave de su metodología, es el que presenta mayores problemas. El futuro, en este sentido, tampoco es prometedor ya que el perfeccionamiento de la participación social sólo estaría centrándose en la función administrativa de las ACE.¹³

En este último sentido cabe tener en cuenta que, cuando se convoca a los sujetos sociales para que ejerzan un rol gerencial que invoca a los «saberes técnicos», son muy bajas las probabilidades de que opere una redistribución del poder a su favor: sólo quienes disponen de ese tipo de saber resultan privilegiados y esto, a su vez, en términos muy relativos, enfrentados al tipo de conocimiento experto de quienes manejan los servicios. La experiencia de la «autogestión social» en las escuelas británicas, tras la reforma educativa de 1988 estaría apoyando esta conclusión. Allí, apenas los padres que son profesionales pueden ejercitar su voz, y de cualquier manera, en temas menores. Por su parte, en las escuelas ubicadas en zonas pobres, donde los padres en general no disponen del «recurso del conocimiento», esa posibilidad está negada casi completamente. A la larga, pues, según lo sugieren las evidencias empíricas ya acumuladas, la redistribución del poder opera a favor de los profesionales y, en particular, refuerza el poder de las propias burocracias internas de los servicios sociales.

La principal advertencia que de allí deriva es que la participación social no puede basarse en el aporte de conocimientos especializados de parte de la sociedad. De hecho, cuando ésta es convocada como participante administrativo, con responsabilidades en la administración misma de los servicios, las posibilidades de que ejerza su «voz» son mínimas, enfrentada a los saberes técnicos que detentan los profesionales.¹⁴ El desafío, en este sentido, es poner en juego la racionalidad comunicativa (en vez de la técnica), atendiendo al hecho de que la sociedad se constituye en sujeto, cuando tiene la oportunidad de expresar y defender intereses sociales, deliberar sobre los fines y valores de las acciones colectivas e influir en sus resultados.

La experiencia acumulada por las escuelas autónomas de Nicaragua estaría además advirtiendo de los riesgos de asumir que la financiación local a través de cuotas impuestas a los padres por la educación de sus hijos va a generar la participación de los padres. Esto no necesariamente es así, pero sí puede crear más iniquidad.¹⁵ La participación no debe ser incentivada a través de la implicación económica.

Otra advertencia es que el estímulo a la participación social no puede desconsiderar el carácter público de los servicios. Si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular, en principio puede incrementarse el control social sobre «ese» servicio. Pero es preciso acordar que no hay posibilidades reales de control de los consu-

midores sobre los servicios sociales si simultáneamente es descuidada la creación de oportunidades para la participación ciudadana en los procesos e instancias donde la política relativa a los servicios se define. Tampoco hay posibilidades reales para el control de los consumidores, si los representantes políticos de la ciudadanía pierden peso relativo en los procesos donde se debaten los valores sobre los cuales se estructuran los servicios y se asignan los recursos. Asimismo, si no hay un vínculo entre las instancias de participación social diseñadas para el control, evaluación y asesoría de los servicios sociales, las autoridades locales y las instituciones educativas y sanitarias, el objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse.¹⁶

No debe, a su vez, descuidarse el hecho de que la participación de los beneficiarios en los servicios públicos forma parte, a veces, de una estrategia de privatización. En el caso ya comentado de EDUCO, un estudio realizado en 1993, citado por Rodríguez (1998: 185), considera la posibilidad de que con este programa se intentara ensayar más que una propuesta de descentralización una fórmula de privatización de la educación en donde la comunidad y no el Estado asuma el papel de empleador.¹⁷ De cualquier manera, es evidente que en este caso hay una conexión con el sector privado: de las dos ONG con las que tiene convenios, una (Fusades) es de origen empresarial. El convenio firmado en 1994 con esta ONG (Fusades-Programa de Fortalecimiento Social, Fortas),¹⁸ promovió dentro de sus fundaciones la puesta en marcha del programa EDUCO y habría permitido, entre otras cuestiones, facilitar el trabajo de coordinación con la comunidad (al sustituirla como interlocutor ante el Ministerio de Educación),¹⁹ así como agenciar recursos al programa.²⁰ Por lo tanto, es probable que el balance de la conexión de EDUCO con el sector privado empresarial resulte positivo para ambas partes.

En cambio, como hemos tratado de mostrar, las relaciones de suma positiva no son automáticas en materia de participación social cuando están involucrados los propios beneficiarios. Tampoco, como veremos a continuación, cuando están involucradas las organizaciones voluntarias en la prestación de los servicios sociales.

b) Las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social

Otro fenómeno que caracteriza la ejecución de la política social en los últimos veinte años es su delegación a organizaciones voluntarias, algunas incluso de carácter empresarial como acabamos de señalar. A ese respecto caben algunas anotaciones. La primera es que el denominado tercer sector, aun acotado a las organizaciones de carácter voluntario²¹ está conformado por un amplísimo espectro de entidades muchas de las cuales tienen un fin social, pero otras promueven intereses comerciales o satisfacen los intereses de grupos de personas que comparten una afición, incluso de carácter elitista, y hasta puede comprender organizaciones que promueven valores antidemocráticos o prácticas discriminatorias. Evidentemente, los potenciales aportes de las organizaciones voluntarias a la ejecución de la política social no son posibles en todo el tercer sector, sino en un segmento de él, «*las organizaciones privadas de servicio público*». Pero, a su vez, dentro de ellas hay también diversidad. En este sentido, si, por ejemplo, se coincide en que el tejido social sustentado en vínculos solidarios y la horizontalidad de las relaciones sociales son dos factores que inciden en las capacidades de autoorganización social, se debiera a su vez estar de acuerdo en que no pueden ser tratadas de la misma forma las organizaciones y prácticas que expresan esos factores, respecto de aquellas que tienen como uno de sus propósitos fomentar tales capacidades, pero que en general no son autosustentadas ni autogobernadas.

Todas aquellas organizaciones de carácter voluntario en las que se defienden intereses públicos a través de la gestión colectiva de sus miembros despliegan el sentido de comunidad y traducen en sí mismas el principio de la autoorganización social. Sus expresiones más depuradas están dadas en el voluntariado, en las asociaciones de base, así como en todas aquellas prácticas formales o informales que a partir de la percepción de carencias propician una experiencia colectiva, estimulando la práctica de la solidaridad.²² Su carácter de comunidades automotivadas, autosustentadas y autogobernadas, constituye en sí misma su gran fortaleza. De ahí que convocar esta institucionalidad para intervenir en programas que son prefigurados desde las instancias gubernamentales, constituye un riesgo que puede lesionar el tejido social o sobreponer una lógica instrumental a la lógica comunitaria. En general, se reclama la total independencia del Estado, así como que éste actúe sólo en función de su

demanda, tal como ha comenzado a operar en algunos fondos de inversión social en América Latina.

La participación de ONG en la producción de bienes sociales tiene, en cambio, otras características y pareciera también imponer otro tipo de exigencias al Estado. En tal sentido es preciso considerar que la diferencia crítica que deslinda la propiedad pública no estatal respecto de la privada es que, mientras ésta implica la acumulación de capital para ganancias privadas, aquélla existe para servir a un bien público. La literatura económica ha remarcado la importancia de la confianza y de la información. Cuando los usuarios tienen una información incompleta sobre la calidad de los servicios (caso típico de los servicios sociales), ese hecho es fundamental: la confianza es un atributo que pueden desplegar mejor los entes sin fines de lucro, entre otras razones porque no hay incentivos para falsear la información.²³ Esto, si se asocia a que la administración de tales organizaciones puede basarse en el control normativo más que en el heterónomo, fundamenta de suyo la posibilidad de una mayor calidad en las prestaciones (Mintzberg, 1996). Es innegable que la dedicación humana, producto del compromiso ideológico que vincula a los miembros en términos de solidaridad, responsabilidad y sentido del deber, ofrece una enorme ventaja a los usuarios de los servicios, especialmente cuando se refieren al cuidado de la salud o de la educación.

Sin embargo, es preciso considerar que la principal aportación de las ONG, que asumen actividades de provisión de servicios sociales, radica en su disposición a contribuir a una mayor fuerza social, fortaleciendo, entre otras, las capacidades de organización, autovaloración y articulación de demandas, sobre todo, de los pobres. Esta contribución a los procesos de autoorganización social, vinculada al hecho de que la ética de la solidaridad y la motivación de servicio tienden a guiar la prestación de los servicios, incidiendo sobre su calidad, hacen a este sector muy importante. Lo que, sin embargo, muestra la experiencia es que las presiones a la mercantilización, a la burocratización y a la clientelización pueden anular las ventajas comparativas que pueden tener las ONG de servicio público respecto del mercado o del Estado en ciertas situaciones. Nuevamente aquí, por tanto, muestra su importancia la manera como es concebida la participación ciudadana. Si las organizaciones privadas de servicio público son tratadas como empresas mercantiles, o incluso si se descuida el hecho de que la producción de un servicio en su caso es sólo un objetivo intermedio (no el único, ni el principal), fácilmente pueden

perderse sus ventajas comparativas sobre el sector privado y su potencial contribución a la eficiencia de la política social y al fortalecimiento de la organización social.

Entre los factores que han sido destacados para evitar tales riesgos, está la provisión de un flujo estable de recursos. Diversos estudios muestran que el componente de voluntariado y, en general, la ayuda filantrópica tienden a disminuir.²⁴ De manera que, de asumirse la necesidad de fortalecer los servicios sociales, debiera concomitantemente reconocerse la creciente importancia que tendrá el Estado en su financiamiento y la necesidad de los contratos de gestión. Éstos, al establecer derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y las ONG, fijan reglas de juego y permiten preservar la autonomía organizativa y política de las organizaciones sociales. También resulta clave la introducción de los principios de la participación y de la transparencia —vía convocatorias públicas, por ejemplo— en el acceso a los mecanismos de financiamiento público, así como que el control social opere también sobre los entes privados, toda vez que existan recursos públicos implicados.

En todo caso, la experiencia de la intervención de ONG en la política social sugiere que sus aportes a la eficiencia y a la autoorganización social están directamente vinculados a su capacidad de activar la lógica de la solidaridad y de la responsabilización social como mecanismos de acción colectiva. Ellos se constituyen aquí en los recursos de influencia de la participación social atendiendo a que la responsabilidad primaria de las ONG que participan en la provisión de los servicios sociales es relativa a valores y no sólo a operaciones.

Por fin, es necesario examinar el cuadro de poder en que se insertan las ONG. En este sentido hay que tener en cuenta las experiencias acumuladas en relación con los fondos de inversión social adoptados por la mayoría de los Estados latinoamericanos para ejecutar las políticas y programas sociales y que supusieron, por lo menos formalmente, reconocer la importancia de la intersectorialidad, la descentralización político-administrativa y la participación social, marcando así un nuevo modo de gestión en este campo a partir de fines de la década de los ochenta. El rol concedido a las ONG de intermediación de las acciones que lleva el Estado significó, por ejemplo, en el caso de Bolivia, que después de tres años de operaciones, el 81 % de las 551 instituciones que trabajaban con el Fondo Social de Emergencia eran ONG, que, a su vez, canalizaban el 32 % de las inversiones públicas (Arellano-López y Petras, 1994: 82).

Pero una de las tesis que se sostiene es que el crecimiento vertiginoso de las ONG que ocurre a partir de la década de los ochenta asociado a ese tipo de fenómeno puede haber influido en el debilitamiento de las organizaciones populares. Esta tesis es planteada por los autores citados respecto del caso de Bolivia. Sostienen que las organizaciones populares, o sea, las organizaciones de afiliación que permiten a sus miembros representar colectivamente sus intereses económicos y políticos (cooperativas, sindicatos, federaciones indígenas, etc.), se habrían debilitado, al comenzar las ONG a actuar como intermediarias entre ellas y el Estado, producto a su vez del papel que se les concede como ejecutoras de la ayuda para el desarrollo.

Otras investigaciones, en cambio, sugieren distintos resultados. Por ejemplo, una investigación empírica en Brasil (Fernandes y Carneiro, 1994: 89) revela que las ONG dan alta prioridad a las relaciones con los movimientos sociales. En particular «hay una marcada preferencia por dos grandes objetivos, a saber, el “fortalecimiento de los movimientos sociales” y la “construcción de la sociedad civil”». Lo que, en todo caso, queda insinuado es que no sólo la relación entre las ONG y el Estado es compleja y llena de ambigüedades (Fernandes y Carneiro, 1994), sino que también puede serlo la relación de las ONG con el resto de las organizaciones sociales, por lo que este asunto debe ser atendido cuando se plantea la descentralización de la descentralización de la política social.

Otro problema crítico en ciernes se refiere a los nuevos desafíos que deberá afrontar el Estado en materia de coordinación e integración social. Ferrarezi (1998: 22) expresa claramente algunos de tales desafíos: ¿cómo gestionar la compleja y heterogénea red de organizaciones del tercer sector en relación con la atención universal de derechos, evitando los riesgos de la fragmentación? ¿Cómo se organizan las nuevas funciones del Estado en su papel de articulador de una red de instituciones estatales y no estatales? ¿Cómo coordinar políticas cuya puesta en marcha está a cargo de variadas organizaciones de la sociedad civil que plantean diferentes concepciones de bien y de interés públicos?

Es indudable que combinar la diversidad con la unidad implica el desarrollo de capacidades de coordinación y regulación que no están necesariamente presentes en el Estado actual. Éste es un asunto insoslayable para poder hacer efectiva la coproducción de los servicios sociales entre el Estado y la sociedad y con ello ampliar el espacio público. Pero también es fundamental el desarrollo de capacidades que permitan dis-

criminar bajo qué situaciones es posible y conveniente devolver a agentes sociales la gestión de sus asuntos, y cuándo ello no lo es, ya sea porque no existe un tejido social fuerte o porque el desempeño es deficiente. En tal sentido es preciso considerar que, en muchos países, las ONG son aún tan nuevas y/o débiles que apelar a su colaboración puede provocar más vulnerabilidad a la política social. Incluso no puede ser obviado el hecho de que, según se ha advertido (Pérotin, 2001), en las organizaciones voluntarias pueden darse manifestaciones de paternalismo y particularismo que deterioren aún más la ejecución de la política social. Es crucial tomar en cuenta que la asistencia social que presta el sector público estatal se basa en la idea de derechos y no de caridad, y, en general, no busca imponer ciertas preferencias,²⁵ como son los casos, a veces, de las organizaciones voluntarias. Por su parte, en lo que respecta al particularismo, hay que considerar que la elección de los grupos de personas a quienes atender puede significar que otros muchos grupos queden desatendidos. Por fin, no puede olvidarse que así como hay fallas del Estado y fallas del mercado, existen también fallas del sector voluntario que sólo la prestación por el sector público puede corregir.

Tal como sostiene Bienefeld (1997: 105), el hecho de que las propias ONG puedan actuar como mecanismos de suministro de los servicios sociales, depende de circunstancias tales como la naturaleza del Estado y la burocracia, la naturaleza de las ONG, la estructura de poder de las comunidades locales, y la distribución del ingreso. En ocasiones, es posible que dado un incipiente desarrollo de las ONG la provisión pública estatal resulte ser el mejor garante de los derechos sociales. En otras ocasiones puede también ocurrir que el mejor medio que dispone la sociedad y sus organizaciones sociales para presionar a favor de tales derechos es a través de una política de confrontación con el Estado más que de colaboración.²⁶ Además puede darse el caso, como aparentemente habría ocurrido en México, que las organizaciones sociales prefieran una relación con el nivel nacional del Estado (Reilly, 1994), teniendo en consideración que las instancias locales pueden estar copados por intereses particularistas.

De cualquier manera, el asunto más importante por considerar es que no deberían confundirse las responsabilidades públicas que caben al Estado sobre el bienestar general de la población, respecto de las responsabilidades públicas cívicas. El Estado no puede renunciar a las primeras responsabilidades. Pero tampoco el sector público no estatal puede re-

nunciar a su papel de influencia social (o sea de fortalecimiento de la sociedad) y de influencia sobre las políticas y actividades estatales. De hecho, reconocer cuándo la participación social referida a la producción de servicios y bienes públicos puede no ser necesariamente compatible con la necesidad de imponer demandas, presiones y exigencias sobre el poder, constituyen condiciones para que opere la conexión entre la participación ciudadana y el proceso de construcción de ciudadanía.

c) Órganos expresos para el control social de la política social²⁷

Se ha afirmado que ninguna de las reformas de descentralización logra que el acceso, la eficiencia o la calidad de la educación sean más equitativamente distribuidas. Más bien, los estudios informan de un aumento de la iniquidad consiguiente a la transferencia de la autoridad hacia niveles más bajos (McGinn, 1998: 73). Estas apreciaciones están referidas a los distintos experimentos de descentralización en un campo de la política social, la educación, pero es probable que puedan extenderse a otros campos. Otra de las expresiones que ha adoptado la descentralización de la descentralización de la política social es la creación de órganos de la sociedad para controlar y fiscalizar las acciones y omisiones de los ejecutores de la política social en este sentido y, en general, para aumentar su transparencia.

Hemos encontrado tres modelos al respecto. Uno de «alta formalización», que puede ser ilustrado por las Juntas de Vigilancia de Bolivia, las cuales son órganos cerrados, conformados por representantes de ciertos actores colectivos (en este caso, organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios, cuya legitimidad es atribuida por el Estado, toda vez que su existencia depende de la personalidad jurídica concedida por aquél; y que tienen atribuciones formalizadas, especificadas por una ley.

Otro modelo es el de «formalización media», que puede ser representado por las Contralorías Sociales de México. Se trata aquí de órganos semicerrados, conformados por actores individuales (ciudadanos comunes), electos en el seno de comités asociados a la ejecución de obras o directamente electos por las comunidades beneficiarias, cuya legitimidad

no depende del Estado y que, en general, se conciben como delegados del órgano de control interno de la Administración Pública, aunque no disponen de fundamentos legales y, por tanto, carecen de una especificación taxativa de atribuciones.

Un tercer modelo, ilustrado por las Veedurías Ciudadanas de Colombia, es el de «baja formalización», en el que si bien los órganos de control social tienen un fundamento constitucional, e incluso en varias disposiciones normativas carecen de personalidad jurídica y de una especificación formal de atribuciones, en general son órganos abiertos conformados por actores individuales (ciudadanos comunes) y/o por actores colectivos de cualquier naturaleza (organizaciones sociales territoriales o funcionales) electos por la comunidad en cualquier ámbito.

Ahora bien, si se examinan los problemas documentados respecto de cada modelo vuelven a hacerse evidentes como factores críticos de la eficacia de la participación ciudadana asociada a las políticas sociales, la manera como se conciba, los recursos de influencia que disponga, y el cuadro de poder en que se inserte.

Los «Comités de Vigilancia» de Bolivia constituyen un caso paradigmático, del que se desprenden varias lecciones. Bajo un contexto singular, signado por un esfuerzo de fortalecimiento y de democratización de los espacios municipales, en el año 1994 la Ley de Participación Popular reconoce personalidad jurídica a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales, denominadas genéricamente «Organizaciones Territoriales de Base» (OTB). La personalidad jurídica otorga a la organización que la requiera y haya cumplido los requisitos legales, capacidad de actuar y participar ante cualquier instancia pública o privada para demandar o hacer valer sus derechos y contraer obligaciones. Entre tales derechos figuran los de «proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad», «representar y obtener la modificación de acciones cuando sean contrarias al interés de la comunidad», «proponer cambio o ratificación de las autoridades educativas y de salud en su territorio cuando exista un motivo justificado» y «pedir informes a su gobierno municipal sobre el uso del dinero de la Participación Popular y pronunciarse sobre ello» (Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1996: 18). Las OTB ejercen tales derechos a través de los «Comités de Vigilancia» integrados por un representante de cada cantón o distrito de la jurisdicción municipal, elegido por las OTB. Los

comités tienen atribuidos dos tipos de roles, uno, de agregadores y promotores de las demandas sociales en el proceso de planificación municipal, y otro, de control social, que, a su vez, engloba al primero. También ejercen funciones en los campos de la salud y la educación, que incluyen, entre otras, la participación en los directorios tanto de unidades específicas como de entes locales.²⁸ Toda esta enorme cantidad de tareas parece complicar su acción. Por otra parte, las evidencias aportadas por este caso parecen confirmar que cuando las atribuciones asignadas a los órganos de control social son de alto contenido técnico, se inhibe su funcionamiento. Ésta sería una de las causas básicas que nos explican por qué «los estudios de casos realizados, así como otras fuentes, muestran claramente que no existe casi ningún pronunciamiento efectivo, por parte del Comité de Vigilancia, en materia de ejecución financiera, menos todavía para una supuesta rendición de cuentas» (Porcel y Thévoz, 1998: 111).

Por otro lado, el caso de Bolivia es ilustrativo de los problemas que puede causar un diseño inapropiado de los recursos de influencia con que se les dota. En este caso, para desarrollar su papel de control social sobre los gobiernos municipales, se les otorga la posibilidad de que apliquen una sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias siguen una trayectoria que comienza en el Comité de Vigilancia, continúa en el poder ejecutivo (a través del actual Ministerio de Hacienda) y culmina —en caso de no respuesta o satisfacción— en el Senado. Desde que éste admite la denuncia, quedan congelados los recursos de la coparticipación tributaria del Gobierno Municipal infractor.

Lo que demuestra la práctica es que una de las causas del débil funcionamiento de los órganos de control social es que se trata de evitar la sanción que se prevé ante las denuncias fundadas de los Comités de Vigilancia, pues afecta al conjunto del municipio. Más bien se intentan formas de sanción individualizada, a través de la acción de la Contraloría General de la República (Rojas Ortuste y Thévoz, 1998: 19). Al problema de que esas denuncias acarreen sanciones colectivas que rebasan la delimitación de las responsabilidades reales se une, en este caso, el excesivo tiempo promedio utilizado para el descongelamiento de los recursos municipales, a partir de la fecha en que fueron congelados por dictamen del Senado. En total, se estima que el tiempo de congelamiento efectivo es de aproximadamente siete meses, que representa algo más que el 55 %

del período de una gestión para la ejecución presupuestaria que es de un año (Guzmán Boutier, 1998: 147-149).

En suma, el control social dispone en este caso de un expreso recurso para forzar la responsabilización de la Administración Pública, pero su aplicación impone altos costos a la propia sociedad en vez de sanciones efectivas a los responsables de las infracciones. La situación contraria, aunque con los mismos resultados de neutralizar el control social, se presenta cuando no existen recursos de influencia de la sociedad sobre los órganos y programas sociales, o cuando son precarios o están demasiado circunscritos. La inexistencia de un marco legal que legitime los órganos de control cuando ellos se han instituido puede ser, en sí misma, una fuente de su fragilidad. En el caso específico de la Contraloría Social en México, se asumió que uno de sus problemas fue «el hecho de que se carezca de una disposición de carácter legal, suficiente y necesaria que dé obligatoriedad de cumplimiento a los compromisos que asumen las personas que fungen como miembros del Comité y del Vocal de Control y Vigilancia» (Cevallos Urueta, 1996: 249).

Por otra parte, la potencial eficacia del control social es muy diferente si los órganos de control social actúan como delegados de los órganos de control interno de la Administración y sólo disponen de los recursos de observación a ellos asignados (caso de la Contraloría Social en México) o tienen un espectro amplio de recursos a su disposición que pueden ser activados mediante los órganos de control interno y externo a la Administración Pública y por la institucionalidad judicial (caso de las Veedurías Ciudadanas en Colombia). Pero esto último significa que la fortaleza e independencia de los órganos de control externo y del poder judicial son también una condición indispensable para el ejercicio del control social sobre la Administración Pública, cuando pretende ser institucionalizado orgánicamente. En última instancia, la eficacia de éste depende de la existencia de apropiados mecanismos de sanción que puedan ser activados desde el propio Estado sobre la Administración Pública. Por tanto, siempre que se pretende institucionalizar desde el Estado el control social a través de la creación de órganos especiales, tiende a hacerse directamente dependiente de la propia eficacia del control ejercido desde el Estado, de manera que si éste es débil, también lo será el control social.

Por supuesto que existen muchos casos en que este círculo vicioso no opera. Por ejemplo, es claro que el mayor involucramiento de los pa-

dres en la administración de las escuelas, según advertíamos arriba, se puede traducir en mayor control sobre los profesores, lo que incide positivamente en su rendimiento, mostrándose así que puede haber una conexión directa del control social con la eficiencia. Sin embargo, esto no niega que hay que discutir sobre los medios, tanto *directos* como *indirectos*, que son puestos a disposición de la sociedad para que, con una relativa independencia de la eficacia del control estatal, pueda forzar acciones de cambio de la política y los servicios sociales. De lo que se trata, en definitiva, es de hacer posible la reprobación y la presión social. Al respecto, son clave las oportunidades de escrutinio público, desde el mismo momento en que las decisiones y las políticas públicas se forman.

En este último sentido, los Consejos Sectoriales Deliberativos y Paritarios que la Constitución de 1988 de Brasil instituyó en los tres niveles de gobierno en las áreas de la asistencia social, educación, seguridad pública y derechos de los niños y adolescentes, merecen ser estudiados más detenidamente. De hecho, por ejemplo, en el área de la asistencia social la Constitución prescribe expresamente la participación de la población, por medio de sus organizaciones representativas en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. La Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993 materializa esta exigencia y confiere a los consejos las facultades de aprobar las políticas, regular la prestación de servicios de naturaleza pública y privada en el campo de la asistencia social, deliberar sobre el financiamiento, etc.

Como se ha destacado, con este tipo de arreglos dos innovaciones llegan a escena: de una parte, en vez de participación social circunscrita al ámbito del microterritorio, consejos sectoriales paritarios en las diversas esferas de gobierno y con poderes deliberativos, asignativos y regulatorios. De otra parte, en vez de órganos identificados exclusivamente al plano territorial, se trataría de consejos que combinan un formato territorial con uno sectorial, lo que permitiría una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales. Tendrían además la ventaja de dotar al control social de recursos poderosos para forzar la observancia por parte de la Administración Pública, específicamente en este caso, el poder de aprobar o no el presupuesto del área y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes (Carneiro y Costa, 2001: 6-7).²⁹

Dadas esas potencialidades, el caso deberá seguirse estrechamente, más si se tiene en cuenta que, por una parte, algunas de sus fortalezas

eventualmente pudieran convertirse en debilidades, habida cuenta de que la participación en este tipo de instancia, tal como lo indican Carneiro y Costa (2001: 9) demanda tiempo, facilidad de movilización, búsqueda y procesamiento de información, etc., y, por ende, contiene el riesgo de una cierta oligarquización de los consejos y de la disminución de su representatividad. También hay que considerar que hasta ahora las evidencias empíricas sugieren una profunda dependencia del aparato gubernamental y un cierto riesgo de mayor desarticulación de las políticas locales, dada la fragmentación de los consejos.³⁰

Por otra parte, habrá que tener en cuenta que la experiencia acumulada por otros arreglos sugiere que predeterminar desde el Estado los sujetos, fijarles sus atribuciones y circunscribir sus ámbitos de acción, contiene el riesgo de desdeñar la dinámica social, de suyo altamente cambiante, sobre todo en lo que concierne a la situación de intereses sociales, correlaciones de fuerza y contenido de los problemas que requieren atención. La formalización de ciertas atribuciones y de ciertos ámbitos puede, por tanto, conducir a excluir otros. El riesgo de la exclusión es aún mayor respecto de la formalización de los sujetos, en la medida que un modelo cerrado (o semicerrado) de por sí supone privilegiar ciertos actores sobre otros, lo que atenta contra el reconocimiento del control social como un derecho ciudadano, y, por ende, viola los principios de pluralismo y libertad en los que se sustenta la teoría normativa de la democracia. Más aún si hay iniciativas ciudadanas que puedan suprimirse como efecto de la constitución de los órganos de control social y si la legitimidad de éstos sólo puede ser atribuida desde el Estado poniendo en riesgo la condición *sine qua non* del control social: la autonomía. Una de las más importantes lecciones que pueden derivarse del examen de este tipo de arreglo es que si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta asegurar su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad para que ciudadanos individuales y/o representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo, puedan constituirse en sujetos directos del control social, además sin ningún tipo de mediaciones y de intromisiones de intereses particulares, de manera que se evite que se reproduzcan patrones clientelares en las relaciones Estado-sociedad o bien, las desigualdades socioeconómicas preexistentes.

Conclusiones

Algunas de las prácticas hegemónicas de participación de la sociedad en las políticas sociales pueden estar contribuyendo a legitimar la abdicación de las responsabilidades del Estado sobre el bienestar general, así como provocando una mayor desorganización social. Este último factor parece, a su vez, tener una alta incidencia en el éxito de los experimentos participativos, de manera que lesionar la organización social es condenar, incluso, la viabilidad de la participación ciudadana. Si se tiene en cuenta todo esto y si, por otra parte, se reconoce que en comparación con el Estado una de las características que tiende a describir a la sociedad latinoamericana es su propia debilidad, debiera aceptarse simultáneamente que la asunción acrítica de la descentralización de la descentralización de la política social puede contener una serie de riesgos para el proceso de construcción de ciudadanía. Por ello se hace necesario juzgar los distintos arreglos institucionales que adopta la participación ciudadana en función de si contribuyen o no a fortalecer la organización social, tanto como si favorecen o no una ejecución más democrática y eficiente de las políticas sociales.

Haciendo abstracción de las condicionantes históricas y culturales de la participación ciudadana, lo que hemos insinuado, a partir de este tipo de abordaje, es que en vez de cuánta participación social existe, puede ser importante la modalidad que reviste a fin de potenciar su contribución a la eficiencia y democracia de la política social, y al fortalecimiento de la organización social. La autogestión social conducida como participación administrativa puede, por ejemplo, de hecho, ser poco eficaz para el logro de los objetivos antes mencionados. Más aún si está circunscrita a microespacios («la escuela», el «hospital») o al solo ámbito local («el municipio»), o bien si primordialmente se asocia con contribuciones materiales (como «gasto» o «precio»), que tras el necesario remarque en los deberes y obligaciones sociales, lo único que hace es lesionar los derechos sociales.

Pero aún pueden haber problemas en los casos en que la participación ciudadana en la política social se lleva a cabo por asociaciones voluntarias que intervienen en la prestación de los servicios sociales o, incluso, cuando se crean órganos expresos de control de la sociedad sobre los programas y políticas sociales, sea porque también en esos casos se puede lesionar el tejido social preexistente, o porque no necesariamente

redundan en contribuciones reales a la eficiencia y a la democracia de la política social.

En todas las experiencias, cuanto más se aleja la participación ciudadana de la lógica de la solidaridad y, en general, de la racionalidad comunicativa, más probabilidades suele haber de que la descentralización hacia la sociedad de la política social pierda con ello sus ventajas comparativas respecto de su ejecución a través del Estado y, sobre todo, del mercado.

Por supuesto que la manera como es concebida la participación de la sociedad influye de forma determinante a tales efectos. En este sentido es claro que cuando los beneficiarios o las organizaciones voluntarias intervienen en la política social en tanto meros gestores guiados por la racionalidad instrumental, sus ventajas comparativas inmediatamente resultan anuladas. Además, es obvio que cuando se interpela a los «saberes técnicos», son muy pocas las probabilidades de que se produzca una redistribución de poder a favor de la sociedad en la formulación de la política social.

Sin embargo, según hemos insinuado, el mismo efecto puede producirse si se descuida el hecho de que la solidaridad y la deliberación constituyen recursos de influencia de la sociedad en la política social, que potencian sus ventajas comparativas.

También hemos tratado de mostrar la incidencia del cuadro de las relaciones de poder en que se inserta la participación ciudadana. Al menos, tres cuestiones son importantes en este sentido, en tanto tienen a la vez una enorme gravitación sobre la política social. Una primera es la relación entre las instancias centrales con las autoridades locales. Por ejemplo, habida cuenta de la incidencia de las primeras en el logro de la equidad en la política social, puede atentarse contra aquélla al utilizar la participación ciudadana para debilitar el centro. Considerando a la vez, que la descentralización puede incrementar los niveles de eficiencia de la política social, si la participación ciudadana es utilizada para debilitar la incidencia de las instancias locales en el diseño y ejecución de las políticas sociales, éstas también pueden ser afectadas negativamente.

Una segunda cuestión que forma parte del cuadro de poder que se configura es la relación entre los representantes políticos y los representantes sociales de la ciudadanía. Cuando los primeros se debilitan, aun a pesar de que la ciudadanía tenga un peso significativo, también, a la larga, ésta se debilita, según lo sugieren muchas experiencias.

Una tercera cuestión es la relación entre las organizaciones voluntarias intermedias y las organizaciones de base y, en general, la incidencia que los arreglos institucionales pueden tener sobre la organización social (lo que ahora se denomina capital social). En este sentido, lo que la mayoría de las experiencias muestra es que la creación de órganos para la participación ciudadana puede tener efectos negativos sobre el tejido social preexistente, así como que el tipo de relación que se suscite entre el Estado y las ONG puede ayudar o perjudicar a la organización social.

De manera que ya hay varias lecciones que requerirían ser consideradas si se trata de que la delegación a la sociedad de tareas que forman parte de las políticas sociales pueda contribuir a fortalecer a la propia sociedad, sea directamente, en términos de la ampliación de los derechos políticos, económicos y sociales de la ciudadanía, o sea indirectamente, a través del fortalecimiento de la organización social. Hemos intentado entregar algunos elementos para ilustrar estas lecciones, pero es evidente que aún se requiere mucho más trabajo empírico para poder reconocer cuáles son los límites y las posibilidades reales de la descentralización de la descentralización de la política social.

Notas

1. A principios de los ochenta se traspasó a las municipalidades la administración de toda la educación pública no superior. Las municipalidades más pobres fueron las grandes perdedoras cuando por la crisis de 1982 se desindexó la subvención, obligando a las municipalidades a cofinanciar (Ruiz Fernández, 1997). Esta situación empeora atendiendo al hecho de que el modelo de financiamiento implica la existencia de ingresos variables pues dependen de la asistencia media de los alumnos matriculados, con una parte considerable de costos fijos o cuasifijos, como por ejemplo, el contrato y remuneración de los profesores.

2. A partir de 1995 con las modificaciones a la ley de subvenciones, existe un financiamiento o subvención de ruralidad. También a partir de ese año se incrementan los ingresos propios de los municipios, como efecto de modificaciones a la ley de rentas municipales, entre otras (Ruiz Fernández, 1997). Por otra parte se inician programas que, sin abdicar de la descentralización, suponen un papel activo para el Estado nacional.

3. Al respecto, es preciso considerar que estudiosos de la descentralización sostienen que para lograr la equidad en la provisión de los servicios sociales es

siempre indispensable el financiamiento de parte del Estado nacional. De hecho, incrementar los impuestos de las clases altas y las transferencias a las clases bajas y a las regiones pobres son tareas que pueden ser emprendidas mejor por el gobierno central y, en términos generales, por el sistema político.

Prud'homme (1997: 96-97) afirma que en lo que se refiere a la redistribución interpersonal, ésta puede ser ineficaz e injusta si es asumida por los gobiernos locales. Ineficaz porque las clases altas tenderán a emigrar a regiones menos desfavorables a sus intereses, lo que produce una caída en los niveles de recaudación que limita, a su vez, la capacidad redistributiva de la autoridad local. Injusta porque puede propiciar el trato desigual de regiones o localidades con características y capacidades similares.

4. Algunas de las consideraciones que siguen han sido tomadas de Cunill (1998, 1999a y 1999b).

5. El mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno fue otorgado tanto a los productores privados como a los municipales. Durante el régimen de Augusto Pinochet se prohibieron además los sindicatos y los maestros se convirtieron en empleados privados de las municipalidades, en lugar de ser funcionarios públicos del Estado.

6. En el caso de la descentralización de la educación, por ejemplo, la escalera comenzaría con la transferencia de autoridad y responsabilidad por la infraestructura física; continuaría con la autoridad para ejecutar presupuestos; y seguiría con la autoridad de armar presupuestos que está relacionada con decisiones sobre la cantidad y clase de personal que se debe contratar, y luego con la autoridad de contratar y despedir. El último nivel de gobierno de la comunidad sería la toma de decisiones sobre el currículum (McGinn, 1998: 62).

7. No nos estamos refiriendo aquí a las empresas y cooperativas sociales que son iniciativas de consumidores y que actúan más como organizaciones de beneficio mutuo aun cuando entre sus objetivos declarados figuren objetivos de interés público (Pérotin, 2001: 415). Cabe citar como ejemplos de esas empresas los siguientes: las 3.300 «tiendas para niños» alemanas, creadas originalmente en los años setenta por padres como guarderías populares situadas en comercios vacíos; las guarderías diurnas de las cooperativas suecas; algunas de las nuevas cooperativas finlandesas de asistencia social y sanitaria, organizadas como cooperativas de usuarios; o algunas cooperativas sanitarias de Canadá, Suecia y Estados Unidos, países en los que algunas organizaciones de gestión de la atención de salud son cooperativas de consumidores o cooperativas conjuntas de productores y consumidores. Entre esas empresas sociales hay algunas que han estado experimentando fórmulas para hacer participar oficialmente a sus clientes en la gestión, adoptando las estructuras y los principios de gestión del movimiento cooperativo, como el principio de «un socio, un voto» (independientemente del capital aportado por cada socio) (ídem).

8. El Ministerio de Educación estimó que en 1988 operaban cerca de 1.000 grupos de padres de familia, que hicieron contribuciones superiores a los 13 millones de dólares, equivalentes a casi el 10 % del presupuesto de educación (Rodríguez, 1998: 182).

9. Si la escuela tiene 500 alumnos o más, el consejo tiene siete miembros principales que son el director, dos maestros (el «mejor maestro» y el maestro con más antigüedad o un reemplazante elegido por el consejo de maestros) y cuatro padres. Si la escuela tiene menos de 500 alumnos, el consejo se compone de cinco miembros principales que son el director de la escuela, el «mejor maestro» y tres padres (Rivarola y Fuller, 1998: 13).

10. En el caso de EDUCO, los padres deben dedicar un tiempo sustancial a la escuela proveyendo los alimentos y construyendo, manteniendo y administrando la escuela (Jiménez y Sawada, 1999: 421). No pagan, sin embargo, por los hijos. No es el caso de las escuelas autónomas de Nicaragua, donde el aporte solicitado a los padres es el pago de una cuota mensual. Al respecto, con base en un estudio empírico, Rivarola y Fuller (1998: 32) sostienen que: «La teoría de descentralización del Ministerio se apoyó fuertemente sobre el supuesto de que las fuentes de ingreso discrecionales van a aumentar a medida que las cuotas aumenten, que las organizaciones locales apoyen y que los fondos sean gastados más eficientemente. Sin embargo, estas bases fundamentales teóricas de la descentralización fueron difíciles de observar en muchas de las 12 escuelas. Muchos directores expresaron que los padres pobres no pueden pagar cuotas más altas».

11. Miembros de las asociaciones de padres visitan la escuela más de una vez a la semana, lo que es tres o cuatro veces más a menudo que sus contrapartes tradicionales. Se reconoce que otra diferencia importante respecto de las escuelas tradicionales es que los profesores de EDUCO reciben un bono variable que es determinado por la ACE. En las escuelas tradicionales el salario es fijo. La existencia de bibliotecas en las aulas es otra diferencia que se cree podría incidir, en este caso, en el lenguaje (Jiménez y Sawada, 1999: 427, 436). En Nicaragua, los consejos escolares evalúan a los maestros y los premian con incentivos salariales. La cuota mensual que pagan los padres en las escuelas autónomas se supone que se destina básicamente a financiar estos incentivos a los maestros (Rivarola y Fuller, 1998: 31).

12. En Nicaragua, respecto del caso de las escuelas autónomas se ha notado que la connotación más destacada de la autonomía para muchos padres es la presión para pagar las cuotas. En los hechos, al igual que en el caso de EDUCO, sólo los padres miembros del consejo participan en la escuela (Rivarola y Fuller, 1998: 40-41, 43).

13. Según Rodríguez (1998: 198), «reiteramos que tras seis años de iniciado el programa no existe una definición clara del concepto de participación, pese a que ha sido en teoría un componente fundamental de su metodología. Existe, sin

embargo, un interés por parte del Ministerio de Educación por construirlo, de tal manera que se ha impulsado un proyecto piloto (EDUCO-DJC), dirigido a la reflexión y diseño de estrategias para ello. Sin embargo, [...] el énfasis del contrato parece ser el componente administrativo de EDUCO, lo que continúa limitando el concepto a la ejecución del programa, reduciendo el aporte que las ACE pueden proporcionar al desarrollo local». Esta visión probablemente se refuerza si se considera que el proyecto piloto está dirigido por una ONG que, con financiamiento parcial de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos, se ha dedicado en África a estimular a las pequeñas comunidades locales, a crear y financiar sus propias escuelas (McGinn, 1998: 67).

14. Lo contrario, aunque con el mismo resultado de desnaturalización de la participación ocurre cuando los sindicatos tienen responsabilidades en la administración de los sistemas educativos y de salud. Por eso, por ejemplo, la Ley de Reforma Educativa de 1994 de Bolivia excluye a los sindicatos de docentes de participar, entre otras, en la selección de los directores de las unidades educativas. Como destaca Anaya (1997: 13), al tener intervención en la administración del sistema educativo, los dirigentes sindicales disponen de un gran poder sobre los maestros, puesto que pueden sancionar administrativamente (quitarle el puesto o multar) a quienes no cumplen con las instrucciones sindicales.

15. En el caso de Nicaragua, según advierten Rivarola y Fuller (1998: 45 y 31), «recursos discrecionales están disponibles para el consejo y para el director/a solamente si ellos pueden incrementar ingresos adicionales, lo cual es extremadamente difícil en las áreas pobres». De hecho, «la responsabilidad por los niveles salariales ahora está dividida entre el Ministerio central y la escuela local, con esta última dependiendo de su capacidad de aumentar los ingresos teniendo como fuentes los padres y la comunidad».

16. Ésta es una de las preocupaciones que destaca Téllez (1997: 34) a propósito de la reforma educativa en Colombia.

17. Según Rodríguez (1998: 185), en 1995 está claro que el programa EDUCO ha logrado imponerse como una estrategia de ampliación de la cobertura educativa en las áreas rurales. Por un lado, en los primeros años del programa cubría desde preprimaria a tercer grado; ya para 1996 la cobertura se extendía hasta el noveno grado. Por otro lado, el crecimiento durante los últimos años de las aulas EDUCO ha sido superior que el de las del sistema tradicional.

18. Según destaca Rodríguez (1998: 189 y 191) Fusades promueve oportunidades de inversión y desarrollo empresarial, y, en el campo social, facilita el impulso de la iniciativa privada en la solución de los problemas sociales. Entre sus socios fundadores se encuentran los representantes de las empresas más importantes del país, nacionales e internacionales. Desempeñó un papel fundamental en la elaboración del plan de gobierno del presidente Cristiani, en cuya administración se gesta EDUCO.

Fortas se inició en 1985 como un programa de apoyo al fortalecimiento institucional de las asociaciones gremiales, profesionales y de desarrollo del sector privado; en 1991, se definió como un organismo de acción social del sector empresarial, dirigido a promover el desarrollo de las zonas rurales. Desde entonces, promueve la creación de fundaciones de apoyo al desarrollo local comunitario en el país. En la mayoría de los casos donde existen fundaciones, el gobierno local está en manos del partido oficial Arena.

19. El Ministerio de Educación, en lugar de coordinar con 200 aulas EDUCO, sólo lo hace con el representante de Fortas. Esto permite que el Ministerio de Educación dedique menos recursos administrativos (Rodríguez, 1998: 191).

20. «Según representantes del Ministerio de Educación, el trámite normal de una ACE individual ante el FIS para la construcción de aulas puede tardar dos años; en cambio con la intermediación de las fundaciones el trámite puede reducirse a un tercio de este tiempo. Además de evitar retrasos presentando proyectos que llenan los requisitos, los representantes de las fundaciones generalmente tienen recursos económicos para movilizarse de manera oportuna y de forma insistente ante los organismos de asistencia o ayuda; muchas veces se facilitan los contactos gracias a las relaciones de amistad con sus representantes. Algunos miembros de las fundaciones son personas influyentes y, en esa medida, se abren puertas a la negociación o acceso a los recursos en el medio empresarial» (Rodríguez, 1998: 192-193).

21. El proyecto de estudio comparado del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins ha elaborado una definición de alcance internacional, según la cual «el sector no lucrativo comprende las organizaciones autogestionadas privadas con una determinada existencia formal, que no distribuyen los beneficios que puedan generar a sus propietarios o directivos y que conllevan un cierto grado de participación voluntaria» (Pérotin, 2001: 385).

22. Las iniciativas populares de este tipo que abarcan acciones de autoayuda, acciones emprendidas por voluntarios y por organizaciones de base territorial y comunitaria, tienen una enorme gravitación en la mayoría de los países de América Latina. Incluso muchas de ellas han animado acciones estatales. Para ejemplos interesantes referidos a Venezuela, véase BID (1993).

23. En suma, como destaca Pérotin (2001: 413), se supone que los consumidores pueden sentir que pueden confiar en los proveedores no lucrativos, que no tienen incentivos para reducir al mínimo los costos y la calidad ni para defraudar a los consumidores. No está de más, en todo caso, recordar que «si la calidad y la prestación del servicio están bien regulados por los poderes públicos, no es seguro que las organizaciones no lucrativas mantengan una ventaja considerable en lo que respecta a la eficiencia frente a otros tipos de empresas» (ídem, citando a Rose y Ackerman).

24. Para revisar algunos datos aportados por otros autores, véase Bresser

Pereira y Cunill (1998) y Pérotin (2001). Cabe además considerar que los valores humanos y las externalidades implicadas en la producción de los servicios sociales justificarían, de suyo, el financiamiento público estatal.

25. Según advierte Pérotin (2001: 408), «el paternalismo puede adoptar varias formas y consistir, por ejemplo, en incorporar en el servicio objetivos acordes con las preferencias de los donantes en lugar de las de los beneficiarios (en lo tocante, por citar algunos casos, al consumo del alcohol, la práctica religiosa o la manera de vivir) o de condiciones que no sean las más adecuadas para avivar el sentido de dignidad de los clientes (por ejemplo, restricciones de la libertad, de la intimidad o de la forma de vestirse)».

26. Como resalta Casey (1996: 185), «si se considera que no existe una prestación equitativa de servicios se tendrá que abogar por ampliarla a la población no atendida o por crear servicios específicos dirigidos a ella; en el caso de poblaciones que sufren alguna forma de discriminación se tendrá que reivindicar un trato equitativo. Por definición, las ONG que abogan por estos cambios se encuentran al margen de las administraciones y tienen que recurrir preferentemente a tácticas de presión. En cambio, si los bienes y servicios son universales, el rol de las ONG —aparte de la participación en la prestación de los mismos servicios— puede ser más el de ejercer un control y seguimiento para asegurar la calidad. Para conseguir tales objetivos podrían valerse preferentemente de estrategias de cooperación».

27. Las consideraciones sobre los Comités de Vigilancia de Bolivia han sido extraídas de Cunill (2000).

28. Por ejemplo, el Decreto 24447 del 20/12/1996 crea el Directorio Local de Educación (DILE) como «la instancia de gestión compartida para la prestación del Servicio de Educación formal y alternativa en la jurisdicción municipal» (Art. 43). Dispone que estará conformado por el Alcalde o su representante como presidente, el Director Distrital de Educación como representante de la Prefectura, y el representante del Comité de Vigilancia (Art. 44). Entre sus funciones figuran las de: proponer al GM el presupuesto destinado a la administración y mantenimiento de la infraestructura educativa; efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución de la gestión educativa; canalizar las solicitudes de ratificación o cambio de autoridades educativas, etc. (véase Art. 45).

29. En el caso de los Consejos de los Derechos de los Niños y Adolescentes, Stanisci (2000: 7-8) insinúa que su papel deliberativo es el que ha creado resistencia por parte de los alcaldes que sienten usurpadas sus funciones. El Estado da Crianza e do Adolescente (Ley 8069/90) propone la creación de estos Consejos. El Consejo Nacional se creó por Ley en 1991 y en septiembre de 1994 casi el 50 % de los municipios había creado sus consejos.

30. Un estudio empírico (llevado a cabo por los autores en referencia) sobre los consejos de asistencia social y de derechos de niños y adolescentes que

existen en el Estado y algunos municipios de Minas Gerais sugiere lo anterior, así como que las más importantes atribuciones no han sido ejecutadas. También muestra una baja participación sobre todo de los consejeros gubernamentales, lo que evidenciaría la no prioridad de este espacio de debate en el proceso decisorio (Carneiro y Costa, 2001: 8 y ss.) Puede influir en estos hechos el que en la práctica los consejos no poseen los instrumentos que permitan desplegar su dimensión normativa deliberativa. En este sentido, además de la asimetría de información está el problema de que no hay recursos sobre los que los consejeros puedan deliberar (p. 11). Los autores, sin embargo, reconocen que aún es temprano para sacar generalizaciones conclusivas sobre este tipo de arreglo.

Bibliografía

- Anaya, Amalia (1997), «Bolivia: equidad y grupos de interés en la reforma educativa», en Anaya *et al.*, *Las reformas sociales en acción: educación*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, 16).
- Angell, Alan (1997), «Reforma educativa y política en Chile», *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 6, n.º 10.
- Arellano-López, Sonia y James Petras (1994), «La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia», *Nueva Sociedad*, n.º 131.
- BID (1993), *Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma; informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID-Grupo de la Agenda Social*, Oxford, BID, Oxford University, mimeo.
- Bienefeld, Manfred A. (1997), «La economía política de la nueva política social», en Rojas de Ferro, María Cristina, y Adriana Delgado Gutiérrez, eds., *Política social: desafíos y utopías*, Santafé de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Departamento de Gestión Pública.
- Bolivia (1996), Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular, *Sujetos de la participación popular*, La Paz, SNPP.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998), «Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal», en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- Carneiro, Carla Bronzo Ladeira y Bruno Lazzarotti Diniz Costa (2001), «Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais», *Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, CLAD, noviembre.

- Casey, John (1996), «Las organizaciones no gubernamentales: su papel en las políticas públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 5-6.
- Cevallos Urueta, Francisco (1996), «La contraloría social en programas estatales y municipales: propuesta de modelos exitosos», *Control Gubernamental*, año 4, n.º 8.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- (1998), «Dilemas y desafíos actuales para la construcción de ciudadanía», en COPRE, *Participación ciudadana y democracia*, Caracas.
 - (1999a), «La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 13, febrero.
 - (1999b), «Balance y significado de la participación ciudadana en el diseño y la gerencia de programas y proyectos sociales», en Álvarez, Lourdes, coord., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Caracas, Nueva Sociedad.
 - (2000), «Responsabilización por el control social», en Consejo Científico del CLAD, coord., *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, BID, Universitaria de Buenos Aires.
- Fernandes, Rubem César y Leandro Piquet Carneiro (1994), «Las ONG de Brasil en los años noventa: una perspectiva», en Reilly, Charles A., ed., *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Arlington, Fundación Interamericana.
- Ferrarezi, Elisabete (1998), «A mudança do marco legal do terceiro setor no Brasil», Documento presentando en el *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, CLAD, octubre.
- Guzmán Boutier, Omar (1998), «Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social», en Bolivia, Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal, *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*, La Paz, VPPFM.
- Jiménez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada (1999), «De community-managed schools work?: an evaluation of El Salvador's EDUCO program», *The World Bank Economic Review*, vol. 13, n.º 3, septiembre.
- McGinn, Noel F. (1998), «¿Quiénes deberían dirigir la educación?: experimentos con tres perspectivas sobre la descentralización», *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, n.º 103, septiembre-diciembre.
- Mintzberg, Henry (1996), «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, mayo-junio.
- Pérotin, Virginie (2001), «Sector voluntario, creación de empleo y política social:

- ilusiones y oportunidades», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, n.º 3.
- Porcel, Abdón y Laurent Thévoz (1998), «Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal», en Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal, *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*, La Paz, VPPFM.
- Prud'homme, Rémy (1997), «Los peligros de la descentralización: algunos aspectos negativos y sus posibles consecuencias», en *Federalismo y Desarrollo*, año 10, n.º 60. (Original en inglés: 1995)
- Reilly, Charles A. (1994), «Las políticas públicas y la ciudadanía», en Reilly, Charles A., ed., *Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Arlington, Fundación Interamericana.
- Rivarola, Magdalena y Bruce Fuller (1998), «El experimento de Nicaragua para descentralizar las escuelas: perspectivas de los padres, maestros y directores», *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, n.º 103, septiembre-diciembre.
- Rodríguez, América (1998), «Las organizaciones no gubernamentales y las políticas educativas en El Salvador: el caso del Programa EDUCO», en Méndez Martínez, José Luis, coord., *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, México.
- Rojas Ortuste, Gonzalo y Laurent Thévoz (1998), «Presentación general», en Bolivia. Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal, *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley, 1994-1997*, La Paz, VPPFM.
- Ruiz Fernández, Julio (1997), «Política social de la educación básica en Chile», en *Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Caracas, CLAD.
- Stanisci, Silvia Andrade (2000), «Gestao participativa de políticas públicas: os conselhos deliberativos e paritários da infancia e adolescencia», documento presentando en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, CLAD, octubre.
- Téllez, Jorge (1997), «Reformas en la educación: reflexiones sobre la experiencia colombiana», en Anaya, et al., *Las reformas sociales en acción: educación*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, 16).

Desarrollo social, integración y políticas públicas¹

Carlos Sojo

Introducción

La cuestión de lo social ha vuelto a ocupar centralidad en el debate más general sobre el desarrollo, en particular a la vista de las limitaciones del enfoque que asigna preeminencia al crecimiento económico como instrumento distributivo. Cualquiera que sea el indicador está claro que las opciones de crecimiento económico estimuladas al menos a lo largo de las últimas dos décadas han conducido a pobres resultados en la superación de los desequilibrios sociales más agudos. En cierto modo ha llegado la hora de repensar lo social. Un factor fundamental de esta revuelta de las ideas consiste en colocar «lo social» en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo.

En estas reflexiones nos proponemos ilustrar algunas dimensiones de esta discusión explorando posibilidades y limitaciones que en la situación actual de América Latina contribuyen a perfilar una nueva senda de progreso para los próximos años.

Este artículo está dividido en tres partes. En la primera procuramos localizar la discusión sobre el desarrollo social en el marco de un movimiento favorable a la comprensión holística del desarrollo. La pregunta que formulamos es si tiene sentido hablar de desarrollo social cuando se ha estado insistiendo sobre la parcialidad de las definiciones que adjetivan el desarrollo. La respuesta que proponemos es afirmativa, no en sentido ontológico, sino en la perspectiva de la orientación de políticas públicas diferenciadas.

En la segunda parte reflexionamos en torno a los límites y las posibilidades de la integración social en América Latina. La idea de integra-

ción se refiere a la posibilidad de cohesión de un cuerpo social. La misma, de acuerdo con Habermas, radica en la capacidad del gobierno, por medio de normas y administración, del mercado por medio de producción y distribución de la riqueza, y del ámbito propiamente social, donde la clave no es la ley o la producción sino la solidaridad. Estos tres ámbitos de integración muestran, en la situación actual de América Latina, oportunidades y carencias.

En la parte final, con pretensiones prescriptivas, se presenta una reflexión en torno a la importancia de las variables ciudadanía y territorio en la formación de nuevos escenarios de política pública para el desarrollo social.

Sobre la definición del «desarrollo social»: implicaciones para las políticas públicas

Las ideas sobre el desarrollo avanzan hacia la comprensión de sus dimensiones totalizadoras, integrales (Sen, 1999) y no sólo de sus manifestaciones acotadas o particulares (económica, social, ambiental, etc.). Por ello en primera instancia la denominación «desarrollo social» es tan parcial e insuficiente como la del desarrollo estrictamente económico. No obstante la definición de cuestiones específicas sobre el desarrollo (social, económico, etc.) es central para la formulación y la orientación de políticas. En otras palabras, el desarrollo integral como aspiración ética se alcanza por medio de intervenciones especializadas sobre aspectos concretos y diferenciados.

Desarrollo social alude entonces a un ámbito de políticas (públicas y privadas) y de intervenciones institucionales dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Lo saludable alude a la calidad de la vida, asegurada por el acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente, cultura; la longevidad hace referencia a la disposición de esos recursos en el largo plazo y la dignidad se refiere a la disposición de derechos (ciudadanos o humanos) que orientan la acción pública y la demanda social.

La existencia de umbrales aceptables de desarrollo social es el producto de la interacción cooperativa de acciones productivas, distributi-

vas, solidarias y culturales. Las acciones productivas corresponden a los mercados, la iniciativa privada y la interacción económica en el sentido amplio.

No hay condiciones para el desarrollo social en ausencia de sistemas productivos dinámicos que estimulen capacidades de bienestar humano fundamentalmente (aunque no exclusivamente) por medio del empleo estable, bien remunerado y equitativo. Por su parte, el trabajo también estimula la autoestima, el emprendimiento y el espíritu de logro.

Pero la imperfecta operación de los mercados y la necesidad de oferta de bienes y servicios colectivos, requiere de instituciones públicas activas en la distribución. La captación de impuestos, la entrega de servicios de calidad y las acciones compensatorias (sociales y económicas) a cargo del Estado son esenciales como actividades distributivas.

Las acciones solidarias se refieren a intercambios de distinta índole fundamentados en propósitos altruistas. En el ámbito económico, la solidaridad comunitaria adquiere relevancia como mecanismo de potenciación de las capacidades productivas y competitivas. Capital social es aquí la palabra clave.

La cuestión cultural se asocia a una particular visión sobre el rol de la familia. En ella se difunden valores primarios (respeto, afecto, apoyo), algunos de ellos también reproductores de los patrones que generan exclusión social: dominación patriarcal y adultocentrismo principalmente. Éste es también el ámbito donde se formulan estrategias de supervivencia y combate a la pobreza ahí donde las demás posibilidades distributivas han fallado.

1. Desarrollo social y superación de la pobreza

Es conveniente superar una tendencia a la confusión en las tareas del desarrollo social y las acciones más acotadas dirigidas a la superación de la pobreza. El propósito del desarrollo social es la creación de oportunidades para el desempeño de las capacidades humanas, colectivas e individuales. La consecuencia de estrategias exitosas de desarrollo social es la movilidad social ascendente. Ésta se logra por medio de la disposición de mecanismos efectivos de mejoramiento de la calidad de vida que se manifiestan en cambios intra e intergeneracionales. Por ejemplo, las políti-

cas de compensación de ingresos son instrumentos para la creación de movilidad social intrageneracional; pero las políticas de educación suelen presentar resultados a una generación de distancia.

La superación de la pobreza es la consecuencia lógica de un programa de desarrollo social donde los mecanismos de movilidad social intra e intergeneracional actúan de manera interactiva. La atención compensatoria no producirá efectos significativos en la reducción de la pobreza a menos que se articule positivamente con mecanismos de atención universal (Franco, 2002) La misma relación, articulada en el tiempo, entre iniciativas con efecto a corto plazo y las de más largo aliento alude a la recurrida pero siempre constante necesidad de distinguir entre iniciativas gubernamentales y políticas de Estado para la promoción del desarrollo. En una época caracterizada por las rigideces fiscales, resulta más atractiva para los gobiernos de turno la administración selectiva de políticas dirigidas por sus efectos a corto plazo, erosionando en ocasiones la disponibilidades de recursos para programas de corte universal y de largo aliento.

El discurso racionalista electivo (perdedores y ganadores) debería eliminarse de una estrategia incluyente de desarrollo social porque, fuera de la discusión conceptual y académica, la denominación «perdedor» es peyorativa. Alude principalmente a la capacidad individual, la destreza, la fuerza. En la visión schumpeteriana del capitalismo esas cualidades son propias del emprendimiento empresarial, pero en la observación de causas de pobreza e inequidad las posibilidades individuales están mitigadas por un acceso precario a recursos institucionales que las potencien: salud, educación, tiempo libre, etc. Los perdedores son «víctimas» de procesos de exclusión social. No obstante la denominación de las poblaciones en desventaja como «excluidos» tiende a ignorar el hecho de que la exclusión absoluta no existe, porque siempre hay mecanismos de inclusión que compensan la precariedad o la débil disposición de otros. Por ejemplo, la migración laboral es expresión de un mecanismo institucional (el mercado laboral) que excluye a una buena parte de la población laboralmente activa y al mismo tiempo proporciona recursos para la inclusión (por la vía de las remesas) de los miembros del hogar que permanecen en la comunidad de destino. La exclusión laboral es mitigada por posibilidades solidarias o culturales de integración propiciadas por las migraciones y sus efectos financieros.

En suma la superación de la pobreza es la consecuencia de una es-

trategia de desarrollo social, pero no la sintetiza. Toda estrategia de desarrollo social supone programas de reducción de la pobreza, pero no todos los programas de reducción de la pobreza suponen una estrategia de desarrollo social.

Asimismo, la política económica es parte integral de una estrategia de desarrollo social. Las decisiones fiscales, monetarias y comerciales no se desprenden de sus impactos sociales. Las exigencias de movilidad social, que materializan, como he señalado, una estrategia de desarrollo social, son inconcebibles sin programas de política económica que las activen. Sin recursos fiscales, sin crecimiento económico y sin estabilidad monetaria el desarrollo social es impensable.

La democracia y el buen gobierno son condiciones indispensables para la promoción de estrategias de desarrollo social. La calidad de la representación política y la eficacia de la gestión gubernamental son bases principales para el levantamiento de oportunidades de movilidad social. Por ello es preciso reconocer que toda inversión en este terreno es parte activa de una intervención a favor del desarrollo social. Y del mismo modo, es necesario poner el acento no solamente en el levantamiento y la generación de ofertas políticas institucionales (por ejemplo, la celebración periódica de comicios libres y transparentes) sino atender al resultado, al rendimiento social de su funcionamiento cotidiano.

2. *La política social como distribución*

La orientación del enfoque de desarrollo social supone una definición normativa. Está referida en primer lugar a la identificación de los ámbitos de política pública que deben considerarse prioritarios: el acceso al *conocimiento, la salud y la participación*² en la toma de decisiones en la situación actual de América Latina, por ejemplo. Éstas son dimensiones generales que no niegan la importancia de otros aspectos de la política social, como los referidos al empleo, las remuneraciones o el retiro, sino que señalan dimensiones con potencial de generación de capacidades y, por esa vía, de ampliación del acceso a las oportunidades. Por otra parte, conduce a la observación privilegiada de prácticas relacionadas con la superación de la pobreza y sensibles a las diferencias dentro de la sociedad, especial, pero no exclusivamente, las relacionadas con la desigualdad de género. De nuevo no se trata de menospreciar la importancia de las

políticas sociales no diferenciadas de alcance universal, sino de reconocer ámbitos de urgente necesidad.

Por estas razones el enfoque temático que señala prioridades de desarrollo social en los tres sentidos mencionados debe complementarse con un análisis tetradimensional de las posibilidades de distribución de recursos. La propuesta derivada del enfoque de Adelantado *et al.* (1998), supera a nuestro entender las visiones unilaterales reduccionistas de una parte, donde toda responsabilidad distributiva descansa o bien en el esfuerzo igualador del Estado o bien en el funcionamiento perfecto de la mano invisible del mercado. Pero incluso permite complementar las propuestas más avanzadas como la de Esping Andersen (2001) donde el reduccionismo unilateral es superado en la procura de una relación tensional de complemento entre Estado, mercado y familia. El enfoque tetradimensional avanza al reconocer la importancia creciente del capital social y el entorno comunitario en la distribución de recursos para el logro de mayores umbrales del bienestar.

La dimensión estatal supone el establecimiento o, en su caso, la consolidación de capacidades de gestión armónicas que garanticen estabilidad en el marco normativo y en la gestión macroeconómica, calidad en la entrega de servicios y capacidad de administración, arbitraje y solución de conflictos distributivos (Grindle, 1996). Excesivo celo macroeconómico puede mitigar la calidad de la prestación de servicios. Cuando el castigo fiscal recae sobre los servicios sociales, afecta de manera sustancial a la calidad de las políticas de alcance universal (educación y salud) y a la posibilidad de satisfacción de las necesidades de compensación específica para sectores sociales afectados por circunstancias coyunturales o cambios estructurales. Las inversiones sociales universales han contribuido en los países de América Latina donde han sido regulares y significativas a mantener la pobreza en niveles inferiores al 30 %. En cambio, donde no existe una suficiente base de inversión social las orientaciones selectivas y compensatorias de las políticas impulsadas en los últimos tres lustros no han permitido disminuciones sustantivas de la pobreza allí donde los niveles superan el umbral del 50 %.

El funcionamiento sano de los mercados, sobre todo del mercado laboral, es de particular relevancia para el enfrentamiento estructural con la pobreza y sus manifestaciones múltiples. El empleo es la fuente principal del ingreso en sociedades de mercado y cuando esta condición se presenta con precariedad el funcionamiento de la economía interna que-

CUADRO 1

Estado: políticas universales y compensatorias	Mercado: mercado de trabajo e ingresos
Familia: estrategias de supervivencia	Comunidad: capital social

da en entredicho. En la actualidad 7 de cada 10 nuevos empleos creados en América Latina corresponden al sector informal, principalmente compuesto por ocupaciones de subsistencia, mal remuneradas e inestables.

La dimensión comunitaria debe ser incorporada plenamente como un recurso efectivo de distribución en sociedades donde lo territorial pierde centralidad en el plano nacional, pero la gana en entornos locales, incluso de dimensiones transnacionales como ocurre en los espacios transfronterizos. En las dimensiones que hemos analizado la intervención del Estado se refiere al fortalecimiento de la disposición de capital humano, en el sentido más general, mientras que la operación de los mercados se sustenta en flujos de inversión privada y pública que permitan la ampliación del capital físico. En el ámbito comunitario es donde se desarrolla y amplía el capital social entendido como la acumulación de recursos productivos centrados en la solidaridad, la confianza y la comunidad de valores entre otros rasgos de identidad comunitaria.

En la cuarta dimensión, la familia, se desarrolla una multitud de procesos distributivos muchos de los cuales han impedido la agudización de las privaciones, en ausencia de políticas públicas, empleo estable y redes comunitarias sustantivas (especialmente en el ámbito rural), por medio de la promoción de una variedad de estrategias de supervivencia. Además en este escenario se empiezan a configurar los patrones culturales y las visiones del mundo que, eventualmente, en unión con la oferta educativa van a configurar una capacidad laboral rígida y por lo tanto limitada (un oficio de calificación media o baja) o una capacidad flexible centrada en conocimientos.

Una política integral de combate a la pobreza debería buscar las interacciones entre los distintos ámbitos distributivos, en unión con una oferta de servicios sociales universales entregados en progresividad con

los distintos niveles de ingreso. La región todavía continúa invirtiendo de manera regresiva una parte importante de los recursos de inversión social. Asimismo una política de promoción activa de los derechos sociales entre los grupos menos favorecidos deberá estimular la interacción del esquema complejo de distribución de recursos con las tres dimensiones de promoción del desarrollo social: conocimiento, salud y participación.

Integración social en América Latina: ¿cómo es que vivimos juntos?

La región latinoamericana, aun observada en perspectivas subregionales, muestra enormes diferencias entre los países, quizá tan significativas como las que se observan en las desigualdades intranacionales. La principal conclusión a la que podemos llegar es que hay «estilos» nacionales de conducción de la política que producen rendimientos sociales diferenciados. Dicho de otro modo, aun en el medio de la impronta globalizadora que todo lo unifica, en la opinión de muchos, hay todavía lugar para la política en sentido amplio y para la innovación y la adaptación antes que la simple imitación que conduce al fracaso. Sin detenernos en tales diferencias nacionales y subregionales observemos, en el agregado regional, posibilidades de integración o desintegración social. ¿Qué es lo que nos separa y lo que nos une? ¿Dónde están los desafíos para la renovación de la cohesión social en América Latina?

1. El mercado: un modelo «informal» de integración de la sociedad

Es evidente que el mercado como institución social que regula distribución de bienes y servicios tiene, en las sociedades capitalistas, un papel central en la disposición de umbrales de integración social. La tendencia en las últimas dos décadas en América Latina es que esta capacidad está en condición de estancamiento, con lo que se observan dinámicas de concentración creciente de la riqueza, las mismas que acentúan la condición definitoria de nuestro subcontinente como la región más desigual del mundo.

La debilidad de los mercados proviene de su incapacidad de generar integración por medio del empleo y por ahí de la superación efectiva de la pobreza material.

Los indicadores de la última década muestran todavía una debilidad sostenida en el ritmo del crecimiento económico. Está reconocido ampliamente que los beneficios del crecimiento se acentúan en relación con su continuidad y no solamente con su magnitud. Por ello, no basta con crecer en términos reales, sino que debe conseguirse de manera sostenida. La volatilidad macroeconómica, esa tendencia a explotar de las economías latinoamericanas, se ha acentuado debido a la inestabilidad de las medidas adoptadas, a la naturaleza misma de un modelo de crecimiento que estimula la gestión privada de negocios especulativos (especialmente comerciales y financieros) y que resulta además extremadamente dependiente de los acontecimientos de la economía global. Más aún, que debe desenvolverse en la precariedad de nuestros regímenes institucionales y que al mismo tiempo convive con una región donde la naturaleza castiga periódicamente la falta de planificación en la formación de los asentamientos humanos y productivos.

La debilidad del crecimiento es clara. Pero la incapacidad del mismo para producir bienestar lo es más. Destacan dos aspectos: las insuficiencias del mercado laboral y la persistencia de la pobreza. De acuerdo con las cifras de CEPAL, la mayoría de los nuevos empleos de la región son generados fuera del mercado, en la llamada economía informal. Esa tendencia se ha mantenido constante durante toda la década de los noventa. Como resultado la composición de los ocupados muestra una pérdida de dinamismo del empleo formal. Así entre 1990 y 1999 la proporción de ocupados en el sector formal pasó del 57 % al 51,6 % en beneficio de las ocupaciones informales.

Adicionalmente, se observa un agravamiento en la tasa de desocupación. Entre 1990 y 1999 la tasa de desocupación se ha duplicado pasando del 4,6 % al 8,6 %. Con ello al finalizar el decenio 18 millones de personas se encontraban en las filas de la desocupación.

El balance es precario. Una décima parte de los trabajadores capacitados no consigue empleo y la mitad de los ocupados se emplea en actividades informales, muchas de ellas por cuenta propia y capaces de poco más que la reproducción simple del trabajador y su familia, en el mejor de los casos.

La pobreza de los hogares en América Latina en las últimas dos dé-

CUADRO 2
América Latina: población pobre^{a,b}

	Total		Urbana		Rural	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
1980	135,9	40,5	62,9	29,8	73	59,9
1990	200,2	48,3	121,7	41,4	78,5	65,4
1994	201,5	45,7	125,9	38,7	75,6	65,1
1997	203,8	43,5	125,7	36,5	78,2	63
1999	211,4	43,8	134,2	37,1	77,2	63,7

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a. Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b. Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

cadase ha mantenido alrededor del 35 %. Sin embargo la situación en relación con el número de personas es considerablemente desfavorable: del 40,5 % en 1980 al 43,8 % en 1999. Con ello la cantidad de personas en condición de pobreza pasó de 63 millones en 1980 a 134 millones en 1999. Es de esperar que los indicadores de pobreza tiendan a aumentar debido a la combinación de efectos relacionadas con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la recesión de las economías industriales así como las consecuencias ya significativas de la crisis argentina.

El crecimiento económico precario no ha impedido sin embargo que los núcleos dinámicos de la sociedad experimenten ganancias sustanciales, con lo que se incrementa la desigualdad. Un balance de CEPAL lo sintetiza así:

A fines de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina continuó presentando un perfil de la distribución de los ingresos caracterizado por altos niveles de desigualdad. Éstos se expresan, entre otros indicadores, en la elevada proporción del ingreso total captada por el 10 % de los hogares de mayores recursos, que supera 19 veces la que recibe, en promedio, el 40 % de los hogares más pobres. Asimismo, entre dos tercios y tres cuartas partes de la población, según el país, perciben un ingreso *per cápita* inferior al promedio general.

Las razones de la desigualdad son múltiples e históricas. Estructuralmente reflejan debilidades en la captación de recursos tributarios por parte del Estado, así como en la orientación progresiva de los gastos públicos. Enuncian también una limitada voluntad contributiva de las élites empresariales del continente habituadas a la expatriación de capitales. En las últimas dos décadas, la inserción a la globalización económica ha supuesto la pérdida de dinamismo de actividades intensivas en el uso de fuerza de trabajo o que, como en el caso del empleo público, generaron condiciones de movilidad ascendente, que hoy no se reproducen en vista de las tendencias a la reducción del gasto público. En contraste han florecido las actividades de comercio y servicios financieros, que generan menores empleos y que proporcionan ingresos sobre bases competitivas globales que acentúan la distancia entre los que están insertos en la modernidad y quienes permanecen en las afueras. De ahí la importancia de la solidaridad como sistema de integración social, basado no en una normativa altruista o filantrópica, sino en el conocimiento de comunidades de intereses y en su defensa.

2. La crisis de la política

Después de la restauración democrática de los años ochenta, que no ha sido nunca tránsito fácil, la situación en la actualidad muestra cierto grado de desmejora. Los ejemplos no son casos aislados porque en el fondo ilustran procesos comunes que solamente se diferencian en razón de la magnitud o la coyuntura. El malestar de la ciudadanía con las formas tradicionales de ejercicio del poder político no es privativo de la situación argentina, por mencionar sólo un caso. Las denuncias de corrupción de altos funcionarios públicos, la incapacidad de los partidos políticos por interpretar las demandas colectivas y canalizarlas hacia decisiones políticas apropiadas, la escasez de opciones políticas diversas, la centralización excesiva de las decisiones: todos son fragmentos de un diagnóstico común en la política latinoamericana.

En muchos países de la región, el final de los autoritarismos supuso un enfrentamiento bipolar con el Estado. De una parte, la sociedad desconfiaba de instituciones hasta poco tiempo antes sometidas al arbitrio del poder abiertamente dictatorial o cínicamente espurio. De la otra, intereses internos y foráneos proclives a una visión peculiar del desarro-

llo de los mercados requirieron el desmantelamiento de un aparato estatal considerado excesivo y dedicado a empresas que habrían de presentar mejor desempeño en manos del sector privado. No es éste el lugar para analizar en detalle los alcances de ese proceso de desmantelamiento, pero en esencia ha supuesto contención del gasto, disminución de ingresos como consecuencia de las exenciones a las actividades económicas dinámicas y erosión de la inversión social y en infraestructura, especialmente grave en los países más deprimidos donde las oportunidades de creación de posibilidades distributivas han sido trasladadas a la solidaridad internacional o a la filantropía local. De especial importancia ha sido la disminución del empleo público, una base esencial de sustentación de las clases medias, expresión de los mejores logros de progreso en los pocos países de la región que experimentaron ese desarrollo.

La motivación esencial de la reforma del Estado y de sus consecuencias políticas es protomercantil y sus mecanismos de ejecución han estado obsesivamente referidos a las posibilidades fiscales. En ese sentido la reforma impulsada no ha supuesto una revisión significativa de las funciones del Estado. El pensamiento dominante impulsó una visión de la gestión pública centrada en el logro de equilibrios macroeconómicos. Pero ésa es, como señalamos arriba, solamente una de las cuatro funciones esenciales de la administración pública. Se requiere además el fortalecimiento de las funciones institucionales, referidas a la formación de reglas de juego y a la garantía de su plena observancia, las funciones administrativas asociadas a la disposición y entrega de servicios públicos de calidad y las funciones políticas referidas a la capacidad efectiva para atender demandas sociales y ejercer mediación o arbitraje ante los conflictos dentro del ámbito privado.

Los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas en las últimas dos décadas que han conducido a una malformación del Estado. La marcada atención en los equilibrios fiscales ha penalizado la calidad de los servicios y la posibilidad de atención efectiva de las demandas de la población. Por otro lado, la irresponsabilidad o mala praxis en la gestión macroeconómica más allá de situaciones coyunturales puede conducir a severos costos políticos y a crisis de legitimidad de difícil superación. Si la calidad de los servicios está debilitada y si la posibilidad de atención a las demandas de la población se reduce por insuficiencia de recursos fiscales, la capacidad política de los Estados experimenta desmedro.

Evidentemente el mejoramiento de la integración social por vía de

la administración requiere de un conjunto de medidas orientadas a generar un desarrollo armónico de las capacidades del Estado. Pero dos aspectos parecen necesitar especial cuidado a fin de propiciar condiciones para una restauración de la confianza ciudadana en el Estado democrático latinoamericano. Se trata de un programa básico para el mejoramiento de la gobernabilidad de los sistemas y de una ampliación de los espacios de democracia directa allí donde la representación delegada ha manifestado desempeño insuficiente.

La ecuación de la gobernabilidad supone la interacción de gobierno y sociedad. La observación parece simple pero se olvida con pasmosa frecuencia. Los gobiernos acusan de ingobernabilidad a la común dificultad del ejercicio del poder administrativo, en especial cuando hay severa limitación de recursos fiscales para la distribución de demandas crecientes. Como se ha planteado desde hace una década (World Bank, 1992), la responsabilidad gubernamental es un factor esencial. Buen gobierno supone transparencia en la gestión pública, información apropiada para la toma de decisiones y responsabilidad con el cumplimiento de los objetivos pactados con la ciudadanía y en el uso de los recursos públicos. Una rápida mirada a la situación general de los gobiernos latinoamericanos muestra deficiencias importantes en los tres sentidos. Desde la perspectiva de la sociedad, la cuestión de la gobernabilidad a menudo se asocia simplemente a la incapacidad del Estado o a la corrupción administrativa. Una parte importante de la responsabilidad corresponde a organizaciones sociales que saben agregar demandas y gestionarlas ante el Estado. La atomización y el cortoplacismo a menudo perjudica la formación de opciones políticas administrativamente viables y socialmente pertinentes.

Una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática proviene de la implantación de formas de democracia deliberativa centradas en una multitud de procesos de diálogo social. La idea del diálogo social es el complemento activo de las dimensiones representativas de la democracia que permite al mismo tiempo avanzar en la construcción de políticas públicas incluyentes y orientadas a la ampliación de la equidad social.

En síntesis, la integración social por medio de la acción del Estado está demandando mayor responsabilidad gubernamental, capacidad agregadora de la sociedad civil y mayores oportunidades de encuentro activo entre los gestores político-administrativos y los actores sociales.

3. *Solidaridad y exclusión social*

La idea de exclusión social se refiere a los marcos institucionales dentro de los que tienen lugar procesos políticos y culturales que generan distintas formas de privación humana. La insuficiencia de ingresos para la satisfacción de las necesidades humanas es una forma de exclusión; pero la igualación de los ingresos, en el nivel establecido como mínimo requerido, no supone necesariamente la superación de otras formas de exclusión social. La noción de exclusión permite aproximarse a la interacción de factores, como la edad, el género, la etnia y el territorio con las dimensiones materiales de la privación humana para identificar transformaciones institucionales requeridas para su superación.

La superación de la exclusión social compete a todas las formas de integración que hemos examinado (la administrativa y la de los mercados) pero esencialmente convoca la solidaridad social. Supone la disposición de un ámbito efectivo de ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales³ que permita la identificación de todo tipo de cuestiones y su elevación a procedimientos decisivos que influyan en la administración y orientación de las políticas públicas tanto como en la operación de los mercados.

En América Latina el vínculo entre las formas de exclusión social y la pobreza material es notorio. En Guatemala la pobreza es fundamentalmente sufrida por la población de origen maya. Como lo es en Perú y Bolivia. En todo el continente la imagen de la «feminización» de la pobreza llama la atención sobre la concentración de efectos derivados del empleo, el costo de la vida y el ciclo familiar que castigan principalmente a las mujeres. La CEPAL encuentra que la probabilidad de empobrecimiento para los hogares regidos por mujeres no es mayor que la del promedio de los hogares y ello parece corresponder con el hecho de que actitudes asociadas al ejercicio de la jefatura femenina del hogar pueden más bien constituirse en antídotos contra el empobrecimiento. La situación de las mujeres pobres en los hogares nucleares, por ejemplo, está menos estudiada y constituye quizá uno de los problemas más severos de exclusión social desde la perspectiva de género.

Los negros son tendencialmente más pobres que los blancos en Brasil. La cuestión étnica, la raza y la exclusión aparecen de forma recurrente en el escenario político y social de América Latina. La negación administrativa de la existencia de prácticas discriminatorias contrasta

con la evidencia de mecanismos de obstáculo al disfrute del bienestar por parte de los grupos étnicos y raciales subordinados. Como plantea Trouillot (2000: 129): «Los procesos de exclusión sociocultural coexisten en la segmentación de la población en grupos que son inherentemente desventajosos debido a que sus orígenes culturalmente marcados les dan un bajo acceso al capital social y cultural. Tales marcas socioculturales pueden incluir color, etnicidad u orígenes nacionales, e idioma o género».

En todo el continente la proporción de adultos mayores, niños y adolescentes y mujeres entre los hogares pobres es mayor que entre el total de los hogares. Territorialmente, los países de la región están agobiados por asimetrías de desarrollo absolutamente dramáticas que ilustran la desigualdad de las oportunidades en relación con la distancia de los centros dinámicos del poder económico y político. La pobreza rural es más intensa y extendida que la pobreza urbana. La proporción de hogares en condición de pobreza en el campo es el doble que en las ciudades y la indigencia más de tres veces superior. Los niveles de desarrollo humano en las ciudades capitales de América Latina no se distancian mucho de los de los países industriales de alto desarrollo. En cambio las dimensiones de ese desarrollo en espacios económicos y culturalmente aislados no son muy diferentes de los agregados nacionales en el África subsahariana.

Reflexiones para el futuro

Lo señalado permite afirmar la pertinencia de la idea de desarrollo social como ámbito especializado de intervención institucional. Esto significa que en el propósito ético del desarrollo, que no admite distinciones ni jerarquías en sus distintos componentes (político, económico, social, cultural y ambiental), las intervenciones específicas en la promoción de su forma propiamente social son pertinentes e importantes a la luz de una evidencia factual dura: su concreción automática como resultado de la operación de mercados o ámbitos político-institucionales no ha producido resultados significativos.

En América Latina los rezagos de desarrollo social se manifiestan de manera contundente en el estancamiento de los altos niveles de pobreza y en la ampliación de los ya exagerados patrones de desigualdad

social. En esta región éstos deben ser los propósitos primordiales de una estrategia de desarrollo social. En otras regiones la urgencia de los desafíos puede ser distinta, por ejemplo en el plano de la importancia de las intervenciones primarias en salud (para alargar la vida en el África subsahariana) o la adaptación de requerimientos educacionales (para aumentar la competitividad en las democracias emergentes del campo socialista).

La atención de esos rezagos, que hemos propuesto, debe acometerse repensando dos cuestiones básicas: la cuestión territorial y la problemática de las ciudadanías.

Territorialidad. El modelo de desarrollo seguido por América Latina hasta el estallido de la crisis de los ochenta estuvo fundado en la centralidad del Estado-nación como eje fundamental. De ahí derivaron las propuestas de sustitución de importaciones y fomento de los mercados internos que perfilaron la formación de marcos institucionales en la mayoría de los países de la región. Las tendencias económicas y políticas de la segunda modernidad, la globalización, han supuesto una redefinición de la centralidad de la nación como espacio territorial privilegiado, dando lugar a procesos socioeconómicos claramente desprendidos de vínculos nacionales y territoriales, como a la explotación de prácticas locales de generación de dinamismo económico y social que, por ejemplo en los espacios transfronterizos, implican la fusión de fragmentos periféricos de nacionalidades diversas. De ahí la primacía de «lo local» en estrategias incluyentes de nueva generación.

Ciudadanía. Las intervenciones políticas sobre lo social han establecido una vinculación con los sujetos que conduce a la subordinación y no a la interacción positiva. El modelo asistencial dominante en el período anterior dio primacía a la conformación de sujetos a partir del mercado laboral, mientras que estableció relaciones paternalistas con los sectores marginados de las relaciones laborales. La comprensión de la condición subjetiva a partir del enfoque de la ciudadanía (conocido también como el enfoque de derechos) supone el reconocimiento de una interacción positiva entre sujetos depositarios de derechos que deben respetarse y salvaguardarse legalmente, y políticas públicas que suponen roles activos entre los beneficiarios que también son portadores de deberes. Programas como los subsidios de ingreso para asistencia escolar (tipo Bolsa Escola o Progresá) procuran la garantía del derecho a la educación pero exigen su

observancia por parte de las familias. El enfoque de ciudadanía en la orientación de políticas de desarrollo social debe recoger tres aspectos fundamentales: la definición de umbrales de bienestar está determinada por tensiones de carácter global y, por lo tanto, transnacional; la visión electoral de la ciudadanía política (democracia electoral) no es suficiente para resolver los problemas de la tensión entre los efectos de la operación de los mercados y el derecho al desarrollo social. Por último, la provisión de bienestar no sólo es la responsabilidad última del Estado (como promulgó el modelo desarrollista) o del mercado (como pretendió la restauración neoliberal) sino la interacción combinada de ambos en ámbitos comunitarios y culturales específicos.

Notas

1. Agradezco los comentarios de los participantes en el seminario del CI-DOB del 3 y 4 de abril de 2003.
2. Un análisis más detallado, con alusión a experiencias concretas, lo hemos desarrollado en nuestra contribución al volumen editado por Bodemer *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía* (Sojo, 2003).
3. Sobre el vínculo entre ciudadanía y exclusión social véase Sojo, 2000; también el trabajo reciente de Sara Gordon.

Bibliografía

- Adelantado, José *et al.* (1998), «Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica», *Revista Mexicana de Sociología*, 3/98, pp. 123-156.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina y el Caribe*, www.eclac.org.
- Esping Andersen, Gosta (2001), «Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados», en Rolando Franco, coord., *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI.
- Franco, Rolando (2002), «Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe», en Carlos Sojo, ed., *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, FLACSO-Banco Mundial.

- Gacitúa, Estanislao, Sojo, Carlos y Shelton H. Davis, eds. (2001), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin American and the Caribbean*, San José, The World Bank-FLACSO.
- González de la Rocha, Mercedes y Alejandro Grinspun (2001), «Private Adjustments: Household, crisis and work», en Grinspun, Alejandro, ed., *Choices of the Poor. Lesson From National Poverty Strategies*, Nueva York, UNDP.
- Gordon, Sara (2002), «Desarrollo social y derechos de ciudadanía», en Carlos Sojo, ed., *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Grindle, Marilee (1996), *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press.
- Grinspun, Alejandro, ed. (2001), *Choices of the Poor. Lesson From National Poverty Strategies*, Nueva York, UNDP.
- Habermas, Jürgen (2001), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- PNUD (1999), *Informe sobre el desarrollo humano 1999*, Nueva York, UNDP.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf.
- Sojo, Carlos (2000), «Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social», en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis, eds., *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO-Banco Mundial.
- (2002), «La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano», *Revista de la CEPAL*, n.º 76, pp. 25-38.
 - (2003), «El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales», en Klaus Bodemer, ed., *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*, Caracas, RECAL-IIK-Nueva Sociedad.
- Trouillot, Michel-Rolph (2000), «Exclusión social en el Caribe», en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis, eds., *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO-Banco Mundial.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington, D. C., The World Bank.
- World Bank (2000), *World Development Report. 2000-2001*, Washington, D. C., The World Bank.

Contra la pobreza... ¿desigualdad?

La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina*

Xavier Bonal

Introducción

En los últimos veinte años el Banco Mundial (BM) ha intensificado notablemente sus actividades relacionadas con la educación, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Los créditos educativos han pasado de constituir el 4 % del presupuesto del Banco en 1980 a más del 9 % en 1999 (World Bank, 1999a). En 1998 los créditos relacionados con la educación superaron los 2.800 millones de dólares.¹ En 1999 el BM mantenía proyectos activos en 92 países, con una presencia especialmente significativa en el África subsahariana y en América Latina (World Bank, 1999a: 67). Desde un punto de vista cualitativo, el BM ha multiplicado notablemente su producción intelectual en el ámbito de la política educativa, tanto en lo que respecta al número de profesionales que trabajan en el sector, en actividades internas o de consultoría, como en lo que se refiere al número y frecuencia de análisis y *policy papers* elaborados desde el Departamento de Educación.² La expansión cuantitativa y cualitativa de la actividad educativa del BM le ha otorgado un cuasimonopolio en el terreno de la ayuda internacional al desarrollo educativo. La reducción de otras formas de cooperación internacional y la expansión de su cartera de clientes explican que el BM canalice en la actuali-

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto *Globalización y desigualdades en América Latina: formación, contenidos e impactos de las políticas educativas y de lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER (proyectos I+D) con referencia SEC2002-02480. El autor quiere agradecer la colaboración de Aina Tarabini.

dad el 30 % de la Ayuda Internacional al Desarrollo en el ámbito educativo (World Bank, 1999a). Por otra parte, la hegemonía del «Consenso de Washington» (Williamson, 1993) a lo largo de la década de los ochenta y buena parte de los noventa situó al BM, junto con el FMI, en el primer plano de la producción y mantenimiento del paradigma neoliberal del desarrollo.

Curiosamente, el protagonismo del BM en educación en las últimas dos décadas coincide con la aplicación de las políticas de ajuste estructural (PAE) en América Latina y en África. En un marco de prescripción de políticas de extrema austeridad, los créditos al sector educativo y a otros sectores de la política social aumentan. Este cambio se explica por la prioridad otorgada por el BM a las reformas institucionales, aspecto esencial de los programas de ajuste y elemento fundamental de la condicionalidad de los créditos (Mundy, 2002: 488). Por lo tanto, si bien los programas de ajuste acarrearón reducciones drásticas en subsidios básicos, la financiación destinada a las reformas sectoriales aumentó. Es éste un aspecto clave para entender la capacidad de influencia del BM en la orientación de la política educativa de los países en desarrollo. Si bien en términos cuantitativos la financiación educativa canalizada a través del Banco puede suponer un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto educativo nacional, el carácter condicionado de sus créditos multiplican su influencia sobre la lógica de la administración y gestión de los sistemas de enseñanza.

Las presiones, las críticas y la evidencia del fracaso de los programas de ajuste, sin embargo, han modificado aspectos importantes de la agenda del BM. Ya desde principios de la década de los noventa se observan cambios sustanciales en la retórica del Banco e incluso en sus estrategias de diseño y evaluación de programas.³ La incorporación en 1990 al programa Educación para Todos, la creación de una Unidad Social del Ajuste encargada de evaluar el impacto social de las políticas de estabilización (Samoff, 1994), la influencia de los trabajos de Amartya Sen sobre el desarrollo humano, la incorporación de Joseph Stiglitz en 1997 como economista jefe del BM (y el desarrollo del denominado *Post-Washington Consensus*), y, sobre todo, la prioridad de la lucha contra la pobreza, son distintos factores explicativos de la reorientación de algunas de las estrategias y prioridades del Banco. Lógicamente, el nuevo orden de prioridades permite entender que la educación se haya mantenido como uno de los sectores «fuertes» de la política del BM, tal y

como se evidencia en algunos de sus documentos estratégicos (World Bank, 1995, 1999a, 1999b, 2001). En la lucha contra la pobreza, la educación aparece como uno de los mecanismos clave para facilitar la inserción laboral y social de los sectores excluidos y para dotarles de las capacidades necesarias para su autonomía personal. Dada la importancia de la educación como herramienta de formación de capital humano y de posibilidades de movilidad social, priorizar la inversión educativa en la lucha contra la pobreza constituye un objetivo legítimo y necesario. Menos claro es, sin embargo, determinar cuáles son las mejores estrategias, los mejores medios para llegar a ello. Este trabajo pretende evaluar de forma crítica las estrategias explícitas de política educativa del Banco Mundial dirigidas a la lucha contra la pobreza y, al mismo tiempo, evidenciar los efectos sobre las desigualdades educativas que de forma directa o indirecta se derivan del modelo de política educativa al que han tendido muchos países latinoamericanos en las últimas décadas. El trabajo pretende mostrar, por una parte, el carácter limitado de las estrategias educativas contra la pobreza y, por otra, subrayar las contradicciones entre la prioridad de la lucha contra la pobreza y una política educativa generadora de desigualdades. La estructura del texto es la siguiente: en el primer apartado se evalúan los cambios en los discursos y políticas contra la pobreza del BM. El segundo apartado refleja el encaje de la política educativa en el modelo de desarrollo del Banco y su relación con la agenda contra la pobreza. En el tercer apartado se revisan algunos indicadores sobre desigualdades educativas en América Latina en la década de los noventa para, a continuación, en el cuarto apartado mostrar los límites de la ortodoxia del BM en el desarrollo de una política educativa de reducción de la pobreza y la desigualdad. Finalmente, el texto concluye con unas reflexiones generales sobre la importancia de los factores omitidos por el BM cuyos efectos (previstos o imprevistos) son determinantes para interpretar los límites de su política educativa.

Los pilares de la lucha contra la pobreza del Banco Mundial: del efecto «goteo» a la «focalización»

Evaluar en detalle las estrategias y los programas de lucha contra la pobreza del BM es una tarea que escapa a los objetivos y posibilidades de

este artículo. Sin embargo, sí merece la pena detenerse en describir las directrices de la elaboración de políticas de lucha contra la pobreza. Efectivamente, las argumentaciones del BM han cambiado en el siguiente sentido: bajo la hegemonía del Consenso de Washington la prioridad de la estabilización macroeconómica, las políticas pro exportación y la liberalización comercial y financiera son considerados factores fundamentales para el crecimiento económico. A partir de las primeras tasas de crecimiento, una vez superado un primer período de ajuste, el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza se considera «automático». De hecho, a lo largo de la década de los ochenta es excepcional encontrar entre la documentación del BM análisis o discusiones sobre el impacto más o menos redistributivo de los PAE. Como señala Mundy, «se asume que una vez activado el crecimiento económico por medio del mercado y eliminadas las distorsiones gubernamentales, la demanda de fuerza de trabajo entre los sectores más pobres aumentará, mejorando de este modo su poder adquisitivo y su nivel económico» (Mundy, 2002: 488). Este efecto «goteo» es suficientemente poderoso, incluso para paliar los efectos de la reducción del gasto público en el terreno educativo o en otras políticas sociales. Se asume que las mejoras de eficiencia derivadas de la reducción del sector público y del aumento de la provisión privada son por sí mismas generadoras de demanda de empleo y, en consecuencia, de la integración social de los sectores sociales más desfavorecidos. De ahí que las principales prescripciones del BM se dirijan a la reducción drástica del sector público, a la desregulación y privatización. Este modelo de reducción automática de la pobreza prescinde de la relación entre desigualdad y crecimiento económico. Si bajo la presidencia de Robert McNamara (1968-1981) se parte de una relación contradictoria entre ambos factores (y por lo tanto de la necesidad de establecer prioridades de intervención y acompañarlas de políticas compensatorias), en los ochenta la ortodoxia neoliberal dominante en la política del BM supone que no se desarrolle una agenda específica de políticas redistributivas o de lucha contra la pobreza.

El retroceso generalizado durante la «década perdida» de aquellos países que desarrollaron los PAE (Stewart, 1995; Chossudovsky, 1998) explica en buena medida el progresivo abandono de la ortodoxia neoliberal más dura y la adopción de una agenda de desarrollo que contempla estrategias complementarias a un modelo de crecimiento centrado en el mercado. El *World Development Report* de 1990, por ejemplo, con el explícito tí-

tulo de *Poverty*, plantea estrategias de desarrollo que incluyen el desarrollo de políticas intensivas en trabajo asociadas al crecimiento de los sectores exportadores, inversiones específicas en los sectores más pobres (especialmente en educación y sanidad) y el desarrollo de programas «focalizados» y de fondos sociales de emergencia (World Bank, 1990). La nueva estrategia del BM, más heterodoxa, se traduce rápidamente en su política de préstamos, hasta el punto de que a finales de los noventa los programas de emergencia (fondos sociales) llegan a suponer el 50 % de los préstamos de ajuste estructural (Mundy, 2002: 492). Las políticas anti-pobreza desarrolladas a principios de la década de los noventa, sin embargo, constituyen medidas de compensación a unas políticas de ajuste que siguen enfocadas a la estabilización macroeconómica. En una segunda fase, la constatación de que los programas de ajuste y el diseño de los fondos sociales constituyen medidas insuficientes para solucionar los problemas de la «pobreza crónica» explican un nuevo giro en la política del BM: los fondos sociales de emergencia adquieren un carácter más «activo» y menos compensatorio (Cornia, 2001: 2). Se trata, en este caso, de «activar» a los sectores más excluidos de la sociedad a través de políticas que potencien su capital humano y su acceso a actividades productivas. De este modo, los denominados fondos de inversión social complementan el carácter puramente compensatorio de los fondos sociales de emergencia.

Es éste el contexto en el que se enmarca el *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*. Este texto pone de manifiesto tanto el interés del BM en erigirse como institución encargada de velar por el «bienestar global» como las estrategias y prioridades que deben orientar este objetivo. La mayor heterodoxia del BM en su análisis del desarrollo se explicita especialmente en el capítulo 3 del informe: «Crecimiento, desigualdad y pobreza». Se trata de un capítulo extensamente documentado en el que se evalúa la relación entre las tres variables a partir de preguntas del tipo: «¿Por qué tasas similares de crecimiento se relacionan con distintas tasas de reducción de la pobreza?» (World Bank, 2001: 52). Alejándose de cualquier respuesta inequívoca a la cuestión, el discurso del BM sí abandona la clásica incompatibilidad entre crecimiento y equidad para reconocer que

estudios recientes —y evidencia empírica— cuestionan el *tradeoff* [entre crecimiento y equidad]: menos desigualdad puede incrementar el crecimiento económico por medio de diversos canales. Sociedades desiguales

son más propensas a tener dificultades en la acción colectiva, aspecto que se refleja en disfunciones institucionales, inestabilidad política, propensión a políticas redistributivas de carácter populista o mayor volatilidad en sus políticas. En la medida en que la desigualdad de ingreso coexiste con mercados de créditos imperfectos, los pobres pueden verse imposibilitados de invertir en su capital humano y físico, con consecuencias adversas para el crecimiento a largo plazo (World Bank, 2001: 56).

Con todo, en el mismo capítulo el BM se apresura a asegurar que

esto no quiere decir que toda política pro equidad tendrá los efectos deseados. Si la reducción de la desigualdad se realiza a expensas de otros factores que conducen al crecimiento, los beneficios de la redistribución pueden desaparecer. Expropiación de bienes a gran escala pueden derivar en convulsión política y violencia, perjudicando de este modo el crecimiento. O intentos de redistribución de la renta pueden reducir los incentivos para ahorrar, invertir o trabajar (World Bank, 2001: 57).

De este capítulo se derivan algunos aspectos significativos para interpretar el modelo de lucha contra la pobreza del BM: el mantenimiento de la prioridad del crecimiento sobre cualquier otro objetivo económico y/o social, una cierta resistencia a adherirse a la mayoría de análisis que subrayan la relación positiva entre crecimiento, equidad y reducción de la pobreza,⁴ la tendencia a atribuir a factores internos (de la nación) y no al diseño de sus políticas o recomendaciones el hecho de que el crecimiento beneficie a toda la población y reduzca eficazmente la pobreza, o la importancia otorgada a la educación como estrategia clave para permitir la inclusión social. Los capítulos restantes del informe confirman la tendencia a un planteamiento más heterodoxo del BM. En ellos aparecen recomendaciones para la reorientación del gasto público (con una asignación que beneficie más a los sectores más pobres), mecanismos para conseguir un funcionamiento de los mercados más favorable a los pobres, propuestas de intervención «focalizada» en programas sociales, mejoras en la eficiencia administrativa, estímulos a la participación directa de los sectores más desfavorecidos en la toma de decisiones, iniciativas para implicar a todo tipo de organizaciones en una coalición contra la pobreza, estrategias para generar y movilizar el capital social en proyectos de desarrollo y estrategias para reducir la vulnerabilidad de los pobres. El abanico de estrategias y prioridades es amplio.

Cuánto hay de retórica o de cambio sustancial en la reorientación del modelo de desarrollo del BM en el marco de su «cruzada» contra la pobreza no puede responderse fácilmente. Algunas evaluaciones sobre el impacto de los fondos sociales de emergencia se muestran muy críticas con la eficacia de dichos programas (Cornia, 2001; Stewart y Van der Geest, 1995). En muy pocos casos, según esos autores, dichos programas han conseguido mejorar sustancialmente los niveles de vida de los sectores sociales más pobres. La mala planificación, los elevados costos de su aplicación, los problemas de identificación de los potenciales beneficiarios o los límites de su extensión han sido señalados como factores que limitan su eficacia. No es de extrañar que estas evaluaciones críticas concluyan señalando que los fondos sociales de emergencia han tenido más una función de proporcionar una imagen política determinada que un papel efectivo como políticas de reducción de la pobreza.

A pesar de la tendencia a la heterodoxia, la estrategia del BM para combatir la pobreza presenta la característica de ser compatible con el ajuste. La focalización puede encajar en un modelo de desarrollo que no se aleja en esencia del neoliberalismo y que mantiene unos reducidos márgenes de intervención del Estado, al que otorga sólo capacidad de actuación para corregir las imperfecciones del mercado (Fine, 2001). Es relevante, por lo tanto, preguntarse qué pauta ha seguido la expansión cuantitativa y cualitativa de las actuaciones del BM en educación y hasta qué punto constituye, como señala el propio Banco, un mecanismo fundamental en la lucha contra la pobreza.

Las líneas de actuación del BM en educación y la lucha contra la pobreza

Este apartado tiene como objetivo exponer las opciones de política educativa del BM desde principios de los ochenta hasta la actualidad. El análisis de dichas opciones debe permitirnos, en primer lugar, evaluar su correspondencia y coherencia con el modelo de desarrollo impulsado y defendido por el BM. En segundo lugar, la evolución de la agenda de política educativa del Banco debe hacer posible también evaluar si la prioridad de la lucha contra la pobreza ha modificado las estrategias de intervención de la institución. En otras palabras, la cuestión que cabe

responder es la siguiente: ¿cambian las estrategias educativas del BM como consecuencia de los cambios en la agenda global para el desarrollo? ¿Implica la priorización de la lucha contra la pobreza un cambio de rumbo en la política educativa?

Como se ha señalado en la introducción, la adopción de los PAE a principios de los ochenta se tradujo en un incremento de los recursos del BM destinados a la educación. El hecho de que la educación no fuera un sector protagonista del fracaso de las estrategias contra la pobreza del BM desarrolladas en los años setenta y el paso de una lógica de planificación educativa basada en el cálculo de las necesidades de mano de obra a una lógica fundamentada en el cálculo de las tasas de rendimiento,⁵ junto con la necesidad ya expuesta de introducir reformas institucionales, explican la expansión cuantitativa de los créditos educativos.

La importancia de la teoría del capital humano como único paradigma sobre el que articular las decisiones educativas confirió al Departamento de Educación del BM el estatus científico necesario para racionalizar las decisiones de inversión (Mundy, 2002: 490). La posibilidad de cuantificar beneficios, costes y establecer precios «correctos» para la educación resultó extremadamente útil en un momento en el que la ortodoxia del modelo de desarrollo, desde un enfoque de economía neoclásica, requiere cuantificación y formalización. Gracias a la teoría del capital humano, el sector educativo del BM pasó a adquirir la racionalidad económica que exigía el momento.

Más allá de los aspectos internos, sin embargo, la nueva lógica basada en las tasas de rendimiento de la inversión educativa supuso un cambio de rumbo sustancial en las prioridades y estrategias del Banco (visibles, por ejemplo en el *policy paper* de 1980, World Bank, 1980). En efecto, el nuevo paradigma de inversión educativa justificó la reorientación de los créditos y recomendaciones del BM en la dirección de priorizar la inversión en enseñanza básica sobre otros sectores educativos (como la formación profesional o la enseñanza superior). Asimismo, el hecho de fundamentar la racionalidad de la inversión en el cálculo de costes y beneficios educativos privados y sociales permitió al BM dotarse de una racionalidad de asignación del gasto público educativo que legitimaba la privatización o la introducción de sistemas de financiación de la educación basados en la recuperación de costes (Bonal, 2002: 14). La racionalidad del *quien paga y quien se beneficia* facilitó los argumentos idóneos para reorientar el gasto público educativo en un entorno de severos re-

cortes derivados de las políticas de ajuste y aportó los necesarios criterios de equidad y de atención a la pobreza para reforzar la «bondad» de los créditos del BM. Una racionalidad, por lo tanto, compatible con la ideología del ajuste, compatible con una política de expansión educativa basada en el mercado y compatible con los principios redistributivos que debían orientar las pautas de gasto.

Esta argumentación es clave para comprender la coherencia entre el modelo de desarrollo del BM y la política educativa. Una coherencia plausible en el terreno científico (disponer de un único método riguroso para establecer prioridades y estrategias de inversión independientes del contexto) y plausible en el ámbito político-ideológico (una política educativa consonante con la doctrina neoliberal dominante y que añade la carga de legitimación necesaria en los aspectos relacionados con la equidad y la igualdad de oportunidades educativas). No es de extrañar, por lo tanto, que la agenda de la política educativa del BM se complete con medidas como el desarrollo de mercados de créditos educativos en educación superior, el aumento de las posibilidades de inversión por parte del sector privado o las recomendaciones sobre descentralización escolar como mecanismo de sistemas de gestión escolar que incrementen la competitividad entre escuelas (World Bank, 1986).

Es precisamente la solidez y adaptación de esta orientación de la política educativa al modelo de desarrollo neoliberal lo que explica la relativa resistencia al cambio de estrategia educativa del BM. En efecto, a pesar de las críticas al ajuste y de la evidencia del retroceso educativo a lo largo de los ochenta en África y América Latina —expresado en indicadores como el gasto educativo *per cápita*, las tasas de deserción escolar, el aumento de los costes privados de la enseñanza o el abandono del profesorado cualificado (Reimers y Tiburcio, 1993; Ilon, 1994, Samoff, 1994)— la política educativa del BM no sufrió alteración alguna en la primera mitad de los años 1990. Ello lo confirma el documento *Priorities and Strategies for Education*, de 1995, un texto altamente prescriptivo sobre las «mejores prácticas» de inversión educativa y que refuerza las estrategias adoptadas hasta el momento por la institución.⁶ Es decir, la mayor heterodoxia del BM, plasmada en la prioridad de la lucha contra la pobreza y en el establecimiento de los fondos sociales de emergencia, no repercute inicialmente en las opciones de política educativa del BM. De hecho, la importancia que adquiere la lucha contra la pobreza repercute visiblemente en el protagonismo de la educación en la cartera de

préstamos del Banco, sin que ello altere las prioridades de inversión. El cuadro 1 recoge la evolución de los créditos educativos del BM y su distribución sectorial. Puede observarse cómo el punto de inflexión en la distribución de los créditos entre enseñanza básica y superior se produce a mediados de la década de los ochenta, una vez consolidado el cálculo de las tasas de rendimiento como criterio de priorización de los créditos educativos.

CUADRO 1
Distribución de los créditos educativos del Banco
(millones de dólares de 1998 y porcentajes)

	1963-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
Total créditos educativos.	1.077,1	2.642,2	3.970,6	4.882,6	5.455,8	10.119,4	9.391,8
% de créditos educativos sobre el total de créditos.	3,0	5,1	4,4	4,5	4,5	8,2	7,6
% de créditos a enseñanza primaria y preescolar.	4,2	10,6	23,6	22,9	26,3	36,1	37,8
% de créditos a enseñanza superior.	28,6	45,1	42,3	53,7	50,5	33,4	28

FUENTE: Mundy (2002: 486).

No es hasta la segunda mitad de los noventa cuando pueden observarse algunos cambios en la orientación de la política educativa del BM. El cambio más significativo se sitúa sin duda en la voluntad de la institución de establecer nuevos mecanismos de determinación de los créditos que tengan en cuenta el contexto regional o local. Una nueva terminología, con expresiones como *Comprehensive Development Framework* o *Country Assistance Strategy* (World Bank, 1999a), refleja el carácter integral que intentan adquirir las intervenciones del BM bajo la dirección de James Wolfensohn. Se intenta de este modo integrar las estrategias sectoriales

(en educación, salud o infraestructuras) en programas más amplios cuyo diseño va siempre precedido de evaluaciones sobre su contexto de aplicación. Este nuevo enfoque requiere asimismo cambios en la metodología de intervención del BM. En los últimos años el BM ha buscado la colaboración de ONG⁷ y de otros organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OCDE) para llevar a cabo el diseño, planificación y aplicación de sus proyectos. Ha recurrido asimismo a una imagen de diálogo mediante consultas directas con los potenciales beneficiarios de los proyectos y con actores de la sociedad civil de los países y regiones prestarios. Se intenta de este modo establecer sistemas de planificación más participativos y más adaptados a la realidad local.⁸

Las nuevas tendencias suponen la adaptación completa de la política educativa a una agenda de desarrollo más flexible y, sobre todo, a una agenda que adopta la acción selectiva sobre grupos de población como nueva estrategia de intervención. En el plano educativo, las prioridades globales que establece el BM se centran en cuatro ámbitos: la educación básica de los más pobres y de las chicas, los programas de intervención precoz en desarrollo infantil (*Early Child Development*) y en salud escolar, el uso de métodos innovadores en la provisión educativa (educación a distancia, uso de nuevas tecnologías) y la llamada «reforma sistémica» (en currículum y evaluación, en gestión y en financiación de la educación). Cada una de estas estrategias es aplicada de forma selectiva en distintos países (especialmente en África) y cuenta con la colaboración de ONG y otros organismos (World Bank 1999a: 30).

Diversos autores han cuestionado los límites y el carácter retórico de las nuevas tendencias de política educativa del BM.⁹ En el centro de las críticas se subraya el hecho de que la focalización constituye una estrategia muy limitada para hacer frente a los problemas estructurales de la educación y son insuficientes como estrategia de lucha contra la pobreza. La escasez de evaluaciones externas al Banco sobre las nuevas estrategias educativas, su carácter reciente y las dificultades metodológicas que comporta la evaluación del impacto de estos programas (asociadas fundamentalmente al aislamiento de factores explicativos del aumento o reducción de la pobreza) complican la tarea de evaluar la eficacia de estas estrategias. Los datos que se presentan en este trabajo no constituyen, por lo tanto, indicadores de los efectos directos de las políticas del BM. En cualquier caso, en la medida en que la mayor heterodoxia del BM no ha comportado un cambio radical del paradigma de política educativa, los indicadores so-

bre desigualdades educativas sí pueden ofrecernos información acerca de los límites o posibilidades de reducción de las desigualdades de una determinada agenda de políticas desarrollada, recomendada o aplaudida por el BM. Éste es el objetivo de los siguientes apartados. En la próxima sección se presenta un panorama de la evolución de la escolarización y las desigualdades educativas en América Latina en la década de 1990, mientras que en la siguiente reflexionamos sobre los límites de la política educativa del BM para reducir las desigualdades y combatir la pobreza.

Desigualdades educativas en América Latina en la década de 1990

América Latina sigue siendo una de las regiones del globo con mayores índices de pobreza y de desigualdad. A pesar de que en la década de 1990 se produjo una cierta recuperación económica (que se fue paulatinamente reduciendo hasta revertirse hacia finales de ese decenio), los niveles de pobreza y desigualdad son alarmantes. En el año 2001, más del 40 % de la población latinoamericana (más de 214 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza, mientras que la indigencia superaba el 18 % (CEPAL, 2002: 39). Por lo que respecta a la desigualdad, la década de 1990 se caracterizó por una gran rigidez. La participación en el ingreso total por parte del 10 % más rico se mantuvo entre el 35 % y el 45 %, según los países, mientras que los índices de concentración de la riqueza tendieron a aumentar en casi toda la región —índices de Gini, por ejemplo, superiores a 0,6 (CEPAL, 2002: 227).¹⁰

Las desigualdades sociales se han mantenido a pesar del aumento de las tasas de escolarización de los distintos niveles educativos (Tedesco y López, 2002) y del aumento del promedio de años de instrucción de la población (CEPAL, 2002: 249). La escolarización, por lo tanto, no ha actuado como mecanismo compensador de las desigualdades. Un buen ejemplo de ello nos lo proporcionan las tasas de desempleo según años de instrucción. En el cuadro 2 puede apreciarse cómo las tasas de desempleo aumentan en la década de los noventa en casi todos los países seleccionados para cualquier número de años de instrucción. Si bien un mayor número de años de instrucción reduce, lógicamente, la probabilidad de desempleo, el aumento de los años de escolarización no parece

CUADRO 2
*Tasas de desempleo abierto según número de años de instrucción,
 en zonas urbanas, 1990 y 1999*

	Total		0-5 años		6-9 años		10-12 años		Más de 13 años	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina	5,9	14,7	6,8	17,0	5,9	17,4	3,0	14,5	—	10,2
Brasil	4,5	11,4	4,2	9,9	6,2	15,6	4,5	12,2	1,8	5,2
Chile	8,7	10,1	9,3	12,8	10,1	12,2	9,2	10,2	6,3	7,1
Colombia	9,3	19,2	6,6	15,3	11,3	23,2	12,4	23,2	7,4	14,1

FUENTE: elaborado a partir de CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002. Anexo estadístico*.

haber mitigado significativamente las tasas de desocupación y, en algunos casos, dichas tasas son similares o superiores a las que se registran con un menor número de años de escolarización.

Por otra parte, la distribución del desempleo según edad y sexo refleja cómo éste perjudica especialmente a la población joven (en el grupo de edad de 15 a 24 años) y más a las mujeres que a los hombres (Stromquist, 2001). Teniendo en cuenta que éstos son precisamente los grupos más beneficiados (en términos relativos) de la expansión de la educación en la década de 1990, se confirma el escaso impacto que ha tenido la educación como mecanismo de defensa del desempleo o la precarización. La expansión educativa, por lo tanto, se muestra limitada para compensar los efectos de las crisis económicas que azotan a la región latinoamericana. Asimismo, las reformas de los mercados de trabajo, impulsadas en muchos países como parte de la agenda de ajuste estructural, no sólo no han facilitado el aumento del empleo sino que han debilitado a la educación como mecanismo de defensa de la precarización laboral y de la pobreza.

La insuficiencia del aumento de la escolarización confirma los análisis de la CEPAL de mediados de los noventa, que señalaban la necesidad de disponer de más de diez años de escolarización, y en muchos casos completar la enseñanza secundaria, para acceder a un ingreso por encima de la línea de la pobreza (CEPAL, 1994: 31). El hecho de que los promedios de escolarización en muy pocos casos superen ese umbral

CUADRO 3
*Índices de desigualdad en el acceso a la enseñanza media
 en siete países de América Latina**

	Varón/mujer	Pobre/no pobre	Urbano/rural
Chile (1992)	0,99	0,89	1,44
Brasil (1995)	0,91	0,69	1,49
Costa Rica (1993)	0,99	0,80	1,40
Perú (1991)	1,04	0,93	1,15
Ecuador (1994)	0,98	0,72	1,32
El Salvador (1995)	1,15	0,66	1,67
Honduras (1993)	0,90	0,78	1,80
Nicaragua (1993)	0,89	0,46	2,11

FUENTE: Tedesco y López (2002: 60).

* Relaciones entre tasas de escolaridad media.

(CEPAL, 2002: 249) explica que el impacto del aumento de la educación constituya una condición necesaria (aunque no suficiente) para acceder a mayores ingresos.

Estos datos confirman lo que Tedesco y López (2002) denominan el fin de la «expansión fácil de la educación». En la década de 1990 se consigue prácticamente la universalización de la enseñanza primaria y aumenta significativamente el acceso a la enseñanza secundaria (iniciado a mediados de la década de 1980). Sin embargo, en una situación de aumentos muy moderados del gasto público en educación, los procesos de expansión tienden a conllevar riesgos de desigualdad: el más evidente es «que las decisiones sobre prioridades y asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas» (Tedesco y López, 2002: 56). Asimismo, el aumento del acceso y la atención a grupos anteriormente excluidos de la educación tiende a producir el abandono por parte de las clases medias de la enseñanza pública y el aumento de la demanda del sector privado (Tedesco y López, 2002; Bonal, 2002). Estos riesgos se proyectan, lógicamente, sobre las distintas probabilidades de acceso a la enseñanza media de los distintos grupos sociales (cuadro 3).

A la polarización social asociada al proceso de expansión de la en-

señanza media se añade el grave problema de la deserción escolar. A pesar de haberse producido una disminución en términos relativos del abandono escolar en la región a lo largo de la década de los noventa, la deserción escolar continúa siendo uno de los principales problemas de los sistemas educativos latinoamericanos, especialmente en el paso de la enseñanza primaria a la enseñanza media. La expansión educativa no ha ido pues acompañada de suficientes medidas capaces de retener a los niños y adolescentes en la escuela. En el mejor de los casos, que corresponde a las zonas urbanas de Argentina, Chile y Panamá, la tasa global de deserción en enseñanza primaria y secundaria supera el 20 % de la matrícula. En el peor de ellos, en las zonas rurales de Bolivia, Honduras y México, dicha tasa alcanza el 67,1 % (CEPAL, 2002: 100). Las diferencias por sexo muestran tendencias diferentes en las zonas urbanas y rurales. El avance en la cobertura de la matrícula en las zonas urbanas ha permitido retener más a las mujeres que a los hombres, mientras que en

CUADRO 4
Tasas de deserción global y porcentajes de desertores del cuartil 1 en ocho países de América Latina, 1990 y 1999

	Tasa global de deserción		% de desertores del cuartil 1 s/ total desertores		% de desertores tempranos del cuartil 1 s/total de desertores tempranos	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina (Gran Buenos Aires)	36	23	44	50	50	72
Brasil	46	25	35	48	38	53
Chile	27	17**	44	57**	51	61**
Colombia	43	32	30	41	34	54
Costa Rica	53	43	37	40	50	59
Ecuador	24	28	27	37	24	48
Panamá	35*	30	48*	51	49*	61
Venezuela	44	35	31	33	33	35

FUENTE: elaborado a partir de CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*.

* Datos de 1991.

** Datos de 2000.

las zonas rurales las mujeres desertan más y antes del sistema educativo que los varones de las mismas edades (CEPAL, 2002: 110).

El problema del abandono escolar se agrava cuando se contempla su distribución entre distintos estratos socioeconómicos. La probabilidad de abandonar el sistema educativo por parte de los hijos de familias pertenecientes al primer cuartil de renta es 2,64 veces mayor que la de los hijos de las familia del cuartil de mayor renta, probabilidad que aumenta en el caso de la deserción temprana —esto es, antes de completar la enseñanza básica (CEPAL, 2002: 113).

El cuadro 4 recoge la evolución de la tasa de desertores que pertenecen al primer cuartil de renta y la compara con la evolución de las tasas de deserción global. Los datos reflejan una pauta invariable: la reducción de las tasas globales de deserción va acompañada del aumento de la proporción de desertores de las familias con menor nivel de ingresos. Es más, los países que consiguen reducir más sus tasas de deserción son precisamente aquellos en los que más aumentan las desigualdades en las tasas de deserción tempranas. Por otra parte, los análisis de la CEPAL señalan que las significativas reducciones de la deserción escolar en zonas rurales (con tasas de reducción más elevadas que en zonas urbanas) tampoco redujeron las diferencias entre los estratos de ingresos altos y bajos (CEPAL, 2002: 113). Los análisis sobre las razones que motivan el abandono escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años identifican, como cabría esperar, los factores económicos como causas principales de la deserción (en algunos países concentran más del 70 % de las respuestas). La condición de pobreza y, especialmente, la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo son factores que condicionan las decisiones de abandono. Cabe asimismo destacar la importancia de la falta de establecimientos en las zonas rurales o los problemas familiares en el caso de las chicas —embarazo o maternidad, o dedicación a tareas domésticas (CEPAL, 2002: 122).

El análisis de la deserción escolar nos muestra algunos de los límites que pueden tener las políticas focalizadas,¹¹ cuyo impacto positivo puede verse mermado por los efectos (directos o indirectos, previsibles o imprevisibles) de las opciones fundamentales de política educativa (estructura de la oferta, costes privados de la educación, procesos de descentralización) y, sobre todo, por los efectos de un modelo de desarrollo que no consigue reducir la pobreza. Más que una estrategia para combatir la pobreza, la educación se presenta como un ámbito donde se pro-

yectan y visibilizan los estragos que causa la pobreza. Como señala Stromquist (2001: 43), «no es que las familias sean pobres porque no tienen educación, más bien lo que ocurre es que no tienen educación porque son pobres». Las próximas páginas subrayarán éste y otros límites del modelo dominante de política educativa.

¿Sirve la política educativa del BM para reducir la pobreza? Los límites de la ortodoxia

Si la evaluación del impacto de las políticas públicas es normalmente compleja (problemas de aislamiento de los efectos asociados a la política en cuestión de factores coyunturales, identificación de indicadores, etc.), más costoso es poder evaluar el impacto de la influencia de organismos multilaterales en la adopción de políticas nacionales. La ineficiencia en la aplicación de la agenda, la instrumentalización de determinadas medidas por parte de grupos de interés o la corrupción, pueden introducir sesgos que desvirtúan la evaluación. De hecho, el BM se ha defendido del aparente fracaso de sus políticas aduciendo estas razones y alegando que «sin ajuste las cosas hubieran ido peor».¹² Con todo, y a pesar de las dificultades señaladas, ya se han apuntado las razones que sitúan al BM como un actor protagonista en el desarrollo de una determinada agenda de política educativa: la elevada dependencia de muchos países de la financiación de la institución (paralela a la reducción de otras fuentes de financiación), la precisión y rigidez de medidas prescritas por el BM, el carácter condicionado de los créditos (que ha otorgado al BM hacer uso de la «imposición» como mecanismo de influencia sobre las políticas nacionales),¹³ o la hegemonía del BM en la extensión de un determinado modelo de desarrollo, son aspectos que otorgan un gran protagonismo a la institución y la responsabilizan de buena parte del diseño, desarrollo e impacto de las políticas educativas en América Latina. Las páginas que siguen no pretenden ser un ejercicio de evaluación de los efectos directos resultantes de cada una de las medidas adoptadas por el BM. Aspiran, de forma general, a reflejar los límites de un conjunto de opciones de política educativa para combatir la pobreza y las desigualdades de las que el BM es el principal responsable (económica, política o ideológicamente).

Sobre las tasas de rendimiento de la educación

El cálculo de las tasas de rendimiento económico de la inversión educativa es, desde principios de los ochenta, el método en el que se basan las prioridades de inversión educativa del BM. La introducción del método legitimó el giro en las recomendaciones y prioridades de gasto educativo. En efecto, el cálculo de las tasas de rendimiento justificó cambios en la orientación de la política educativa al menos en tres ámbitos: conceder mayor prioridad a la educación en relación con otros sectores, priorizar el gasto público educativo en enseñanza básica (aumentando al mismo tiempo la participación privada en la financiación de la enseñanza superior) y otorgar mayor importancia a los resultados educativos (Bennell, 1996: 235). El nuevo enfoque otorgaba al BM credibilidad en tres aspectos: en primer lugar, las prioridades políticas y de inversión se sustentaban en argumentos aparentemente irrefutables y enmarcados en el paradigma dominante de la economía de la educación; en segundo lugar, priorizar la enseñanza básica hacía aparecer al BM como una institución ocupada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas; finalmente, los mismos argumentos justificaban desde un criterio de equidad el impulsar reformas educativas encaminadas a aumentar la financiación privada de la educación en los niveles postobligatorios.

Sin embargo, la pretensión de validez y universalidad del método es cuestionable desde distintos puntos de vista. Por un lado, los análisis detallados del método de cálculo delatan la tendencia a sobrestimar los beneficios sociales y privados de la inversión educativa. La omisión de variables (como las tasas de desempleo juvenil en distintos niveles educativos) tiene un efecto de sobrevaloración de los beneficios e infravaloración de los costes de oportunidad (en muchos casos se asume que el coste de oportunidad de la enseñanza primaria es nulo). Otros factores que cuestionan la universalidad del método se deben al sesgo que puede derivarse de no incluir en las muestras a determinados sectores de población (como la población ocupada en el sector informal) y a la escasa fiabilidad de los datos disponibles (Bennell, 1996: 236-237).

Por otra parte, y a pesar de las limitaciones del cálculo de las tasas de rendimiento, análisis recientes llevados a cabo en países con niveles de renta medio o bajo cuestionan el hecho de que las tasas de rendimiento de la inversión educativa sean superiores en la enseñanza básica que en

CUADRO 5

*Tasas de rendimiento privado de la educación de varones y mujeres en cada ciclo de la enseñanza, zonas urbanas, 1990 y 1999**

Grupos de países		Ciclo primario		Ciclo secundario		Ciclo superior	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Grupo A	1990	3,5	4,7	9,8	10,9	15,7	12,9
	1999	4,4	3,4	8,7	11,3	17,8	16,2
Grupo B	1990	6,2	6,3	9,5	11,6	12,2	9,7
	1999	6,1	5,5	9,5	11,5	14,9	13,2
Grupo C	1990	9,2	10,2	13,4	16,1	15,4	15,0
	1999	7,6	9,1	13,8	13,5	18,1	17,1
Promedio simple							
16 países	1990	6,3	7,0	10,8	12,8	14,3	12,3
	1999	6,1	6,0	10,6	12,1	16,8	15,4

FUENTE: CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, p. 130.

Grupo A: países con niveles medios de educación de la población económicamente activa (PAE) relativamente altos y cuya tasa global de deserción es relativamente baja — Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (8 capitales departamentales y El Alto), Chile, Colombia y Panamá).

Grupo B: países con niveles de educación de la PEA cercanos al promedio de la región y cuya tasa global de deserción es algo más alta que la del grupo A — Costa Rica, México, Paraguay (Asunción y Dpto. Central), Uruguay y Venezuela.

Grupo C: países con niveles medios de educación de la PEA relativamente bajos y cuya tasa global de deserción es relativamente alta (Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

* Aumento porcentual del ingreso de los asalariados por año adicional de educación.

la enseñanza superior (Carnoy, 1999). El aumento de la disparidad salarial en función de los niveles de cualificación y el aumento de la cualificación media de los asalariados son posibles factores que explican que en varios países se hayan reducido las tasas de rendimiento de la enseñanza primaria y hayan aumentado los beneficios de la inversión educativa en enseñanza superior. Los datos disponibles para América Latina (cuadro 5) señalan precisamente esta tendencia en la década de 1990. Las tasas de rendimiento de la educación son mayores en enseñanza secundaria y superior que en enseñanza primaria. Es en el nivel superior donde se observan además los incrementos más altos de dichas tasas a lo largo de la década, mientras que en enseñanza primaria, el aumento de la escolarización y la reducción relativa de la deserción se traducen en tendencias a la baja de las tasas de rendimiento.

Estos datos son coherentes con el argumento referido a la importan-

cia de la superación de la enseñanza media y de alcanzar al menos diez años de escolarización para conseguir escapar de la pobreza. Por otro lado, si se tiene en cuenta la reproducción de desigualdades sociales en el acceso a la enseñanza media (cuadro 3) y la desigual distribución de la deserción escolar en función del nivel de ingresos familiar (cuadro 4), se puede inferir que las diferencias en las tasas de rendimiento a favor de los niveles secundario y, sobre todo, superior, se traduce en un aumento de las desigualdades de renta.

No faltan, por lo tanto, argumentos que cuestionen el hecho de que el BM siga justificando la priorización de la enseñanza básica sobre la base del argumento de las tasas de rendimiento. También es discutible que, a partir del mismo argumento, se desprecie la importancia del gasto público en enseñanza secundaria o que se haya abandonado, por parte del BM, la financiación de la formación profesional (Bennell y Segerstrom, 1998). Curiosamente, el BM sigue concentrando esfuerzos en la enseñanza básica como mecanismo de lucha contra la pobreza cuando una de las razones que sin duda motiva la deserción temprana de las familias pobres del sistema educativo es precisamente el percibir tasas de rendimiento poco significativas de la inversión en educación básica. Hay, por lo tanto, argumentos suficientes para una obligada revisión de la metodología que están en la base de la justificación de las prioridades y estrategias de inversión educativa. Priorizar la inversión en enseñanza básica puede justificarse ampliamente sin necesidad de recurrir a la formalización matemática. Existen razones políticas, económicas e ideológicas para apoyar y argumentar tal prioridad, como existen también razones para considerar que el modelo de financiación de la enseñanza superior debe ser distinto al de la enseñanza básica y tener en cuenta las diferencias en el nivel de renta de la población que accede a aquel nivel educativo. Más problemático es el caso de la enseñanza secundaria, nivel educativo que en el contexto actual debe ser considerado como un nivel cada vez más importante para escapar de la pobreza y cuya financiación pública se ve afectada por las consecuencias de la aplicación del método de las tasas de rendimiento.

Privatización y políticas de recuperación de costes

Otorgar mayor protagonismo al sector privado en la provisión de educación ha sido otro de los componentes de la ortodoxia del BM. De hecho,

se trata de una política que tiene plena coherencia con las necesidades que se derivan de la simultaneidad de los procesos de ajuste y de la importancia de la educación para la productividad laboral y el crecimiento económico: donde no alcanza el gasto público, que debe concentrarse en enseñanza básica y en los sectores más necesitados, debe poder llegar el sector privado (o la financiación privada) para responder a las necesidades de expansión educativa que requieren los países menos desarrollados para aumentar su competitividad e incorporarse a la economía global. El BM, por lo tanto, ha incentivado, especialmente en los años noventa, una mayor presencia del sector privado en la estructura de la oferta de enseñanza (especialmente postobligatoria).¹⁴ Al mismo tiempo, ha mantenido la argumentación de la recuperación de costes para justificar reducciones en la regresividad del gasto público educativo en los niveles secundario y superior. El aumento de las tasas académicas, se argumenta a partir de simulaciones, puede beneficiar el incremento de la oferta sin caídas significativas de la demanda (debido a su inelasticidad), obteniendo de este modo mejoras desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Esta política permite además reconducir el gasto público a los sectores más necesitados.

Colclough (1996), por ejemplo, ha cuestionado algunos aspectos de estos argumentos. Según este autor, la consideración de la inelasticidad de la demanda no es correcta si se tienen en cuenta situaciones de caída del ingreso familiar o reducciones en los beneficios esperados de la inversión educativa. Los índices de elasticidad de la demanda educativa, además, difieren sustancialmente entre los diferentes niveles de renta. Estas elasticidades son tanto mayores cuanto mayor es la proporción de recuperación de costes (Colclough, 1996: 596). Otros factores, como la desigual información acerca de los beneficios potenciales de la inversión educativa entre los grupos sociales o el impacto negativo sobre la renta de las familias más pobres, que ven afectada la cobertura de necesidades básicas a causa del incremento de los costes privados de la enseñanza, reflejan las potenciales desigualdades sociales que incorporan las políticas de recuperación de costes (Colclough, 1996: 597). Carnoy y Torres (1994), por ejemplo, argumentan que en Costa Rica los costes privados de la enseñanza secundaria pública llegaron a suponer a finales de los ochenta el 60 % de los costes directos (1994: 81). Reimers (1997), por su parte, señala que los costes de la escolarización de los hijos pueden llegar a suponer hasta un 30 % del ingreso familiar de las familias más pobres.

El BM ha tendido a infravalorar las consecuencias negativas de las políticas de recuperación de costes. En los argumentos anteriores pueden hallarse motivos para interpretar los posibles efectos sobre las desigualdades sociales observadas en el acceso a la enseñanza secundaria y en las diferencias sociales en las tasas de deserción. Además, las políticas de recuperación de costes no han ido acompañadas de políticas compensatorias suficientemente efectivas. Sí han aumentado en cambio las transferencias públicas al sector privado de la enseñanza, consecuencia de una política de financiación a la mayor demanda que ha experimentado este sector. En el caso de Chile, por ejemplo, el gasto privado en educación alcanzó en 1999 el 45 % del gasto educativo total, porcentaje superior al de cualquier país de la OCDE (OCDE, 2002).

Por lo que respecta al aumento de la oferta educativa de titularidad privada, además de los argumentos ya señalados relacionados con las necesidades de expansión educativa, el BM ha argumentado una supuesta mayor eficiencia de los centros privados con respecto a los centros públicos. Tanto la gestión académica y económica de los centros como los resultados educativos, se argumenta, son mejores en los centros privados (Lockheed y Jiménez, 1996). La supuesta mayor efectividad de los centros privados ha sido cuestionada por otros autores (Riddell, 1993; Carnoy y McEwan, 1997; McEwan, 2000). La comparación entre escuelas públicas y privadas en Argentina o Chile, por ejemplo, demuestra cómo las diferencias en el rendimiento académico se neutralizan (e incluso aparecen las escuelas públicas como más eficaces) cuando la comparación se controla por la categoría socioeconómica de las familias de los estudiantes (McEwan, 2000).¹⁵ La supuesta mayor eficacia de las escuelas privadas, por lo tanto, enmascara la dualización social de las redes de escolarización pública y privada. En el caso de Chile, por ejemplo, una política de subvenciones indiscriminadas a la enseñanza privada permitió a este sector de enseñanza aumentar notablemente su matrícula en detrimento de la escuela pública. Entre 1981 y 1996 la matrícula en las escuelas privadas subvencionadas aumentó del 15 % al 33 % del total (McEwan, 2000: 8). Asimismo, la flexibilidad normativa en el proceso de selección de alumnos permitió a los centros privados captar a los alumnos de los estratos sociales de mayor nivel de renta¹⁶ (Espínola, 1997: 15). El cuadro 6 ilustra las diferencias de matrícula en tres tipos de centro en función del quintil de ingresos. En él puede observarse la mayor escolarización de los quintiles superiores en las escuelas privadas.

CUADRO 6
*Chile. Matrícula en enseñanza básica por quintil de ingresos
 y por tipo de escuela, 2000*

Quintil de ingresos	% municipal	% part. subvencionada	% part. pago
I	43,2	36,2	2,5
II	28,2	19,5	3,2
III	16,4	20,7	7,5
IV	8,9	15,4	17,3
V	3,3	8,1	69,5
Total	100	100	100

FUENTE: elaborado a partir de MIDEPLAN, *Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN*, 2000.

Descentralización

La descentralización de los sistemas educativos ha sido también un argumento sobre el que ha insistido el BM para conseguir mejoras de eficiencia y de calidad de la educación (World Bank, 1999c). La descentralización mejora la eficiencia técnica de la provisión educativa porque reduce costes de administración al tiempo que mejora los resultados (mejora del rendimiento académico y de la gestión).¹⁷ La eficiencia social también mejora con la descentralización puesto que acerca la gestión de los servicios a los ciudadanos y éstos pueden expresar de manera directa y más efectiva sus demandas y preferencias. La comunidad local puede asegurarse de este modo de que los recursos públicos están bien empleados y se adecuan a las necesidades locales. En cuanto a la equidad, cabe destacar en primer lugar la escasa atención a este aspecto que dedica el BM en el documento *Beyond the center* (World Bank, 1999c). Sobre el argumento de que la universalidad del acceso a la enseñanza básica en América Latina está solucionada, este documento subraya la consecución de la calidad como objetivo prioritario asociado a la descentralización. Con ello descuida los posibles efectos que la propia descentralización puede tener sobre la equidad o desigualdad educativa. Por un lado, puede existir un impacto positivo potencial que se deriva de una mayor eficiencia en la asignación y gestión de los recursos: en la medida en que la

eficiencia es generadora de ahorro público, los recursos pueden dedicarse a los sectores más desfavorecidos o con mayores niveles de riesgo social. Por otra parte, la descentralización conlleva riesgos potenciales de distribución territorial del gasto público y de desequilibrios significativos en las condiciones de escolarización. El «modelo» de descentralización constituye el aspecto clave para evaluar el impacto sobre la equidad: la existencia o no de medidas redistributivas, las formas de «devolución» desde el gobierno central a entidades territoriales inferiores u otras unidades de decisión, o los incentivos de asignación de recursos asociados a la competencia entre establecimientos escolares o territorios, son aspectos que pueden explicar efectos más o menos positivos sobre la equidad social. Las intervenciones del gobierno central, en este sentido, pueden tomar distintas formas para evitar problemas de uso indebido de los recursos —por ejemplo mediante medidas coercitivas o restricciones a la autonomía—, de selección adversa —generada por la existencia de información asimétrica a la que el gobierno central puede responder mediante medidas de control—, o de riesgo moral —desentendimiento de las responsabilidades por parte de las instancias subnacionales al que el gobierno puede responder estableciendo contratos cuyo cumplimiento garantiza la cobertura y financiación del servicio (Di Gropello, 1999).

Los países latinoamericanos, en su mayoría, han llevado a cabo políticas de descentralización educativa (y de otros servicios sociales) en las últimas dos décadas. Los modelos de descentralización, sin embargo, no han sido uniformes. Han respondido a motivaciones de diversa índole (reducción de las responsabilidades económicas y políticas del gobierno central, reducción de tamaño y costos de los órganos administrativos, mejora de la eficiencia, políticas de privatización encubierta) y han sido desarrollados en contextos de descentralización política distinta (en contextos de mayor o menor autonomía de los espacios de decisión subnacionales). La variedad de modelos se puede identificar en el grado de autonomía de decisión de las unidades subnacionales una vez efectuados los traspasos (en política laboral autónoma, en asignación de recursos, etc.), en la naturaleza de las transferencias (mayor o menor coparticipación en ingresos y gastos), en si la descentralización es fundamentalmente hacia los municipios o existen niveles intermedios en la provisión y financiación de la enseñanza, en los criterios de asignación de recursos (basándose en la población, el alumnado matriculado, o incluso la asistencia efectiva a clase).¹⁸

Esta disparidad de circunstancias y la mayor o menor eficacia en el desarrollo de los modelos de descentralización explica tanto el éxito desigual en la eficiencia técnica de los procesos como el mayor o menor impacto sobre la equidad que se deriva de su desarrollo. Recogemos aquí algunas evidencias presentadas por Di Gropello (1999), por Espínola (1997), por Guedes *et al.* (1997) y por Veiga y Lazzarotti (2002) para mostrar algunos efectos sobre la equidad de los procesos de descentralización educativa en Chile y Brasil. En el caso de Chile, el proceso de descentralización se inició en 1981 y se reforzó en los años noventa. El modelo chileno se caracteriza por la transferencia de la administración de las escuelas a municipios y personas individuales. Los recursos se asignan en función del promedio de alumnos que cada escuela atiende, aunque existen también transferencias cruzadas redistributivas entre municipios (a través del fondo común municipal). La contratación del profesorado corresponde al nivel local, aunque la negociación salarial y la carrera administrativa se mantienen centralizadas. A partir de la década de 1990 el nivel local dispone de mayor autonomía pedagógica, aunque el gobierno central mantiene un papel importante en la fijación de los planes de estudio. La reforma chilena tuvo desde sus inicios el objetivo de estimular la competencia efectiva entre escuelas, independientemente de su titularidad. Este objetivo, perseguido mediante la política de traspasos por alumno atendido tanto en el sector municipal como en el sector privado subvencionado, alteró la cobertura de la educación básica a favor del sector privado.

El proceso de descentralización educativa en Brasil, iniciado en los años setenta y reforzado a partir de 1995, se caracteriza por la intervención de tres niveles gubernamentales: el gobierno federal, los Estados y los municipios. En la educación primaria la provisión es prácticamente en su totalidad compartida entre Estados y municipios. Ambos niveles disponen de un notable margen de autonomía financiera, gracias a su capacidad de generación de recursos propios (en torno al 40 % de los recursos educativos en el caso de los Estados y del 15-20 % en el caso de los municipios). Disponen asimismo de una autonomía casi total en la política laboral —que incluye la flexibilidad para la contratación de profesorado por parte de las escuelas— y muy importante en lo pedagógico-curricular. Las transferencias de recursos se efectúan vía coparticipación de impuestos, asignadas según criterios de negociación y equidad. Asimismo, desde 1995 el FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e Valorização do Magisterio), fondo constituido por aportaciones de Estados y municipios (concentra el 60 % de los recursos para educación de Estados y municipios) redistribuye los fondos entre escuelas estatales y municipales de acuerdo con el número de alumnos matriculados. Existe, además, una norma de gasto mínimo por municipio y, si el fondo no alcanza a cubrir esa cantidad, el gobierno federal debe pagar la diferencia con recursos propios (Di Gropello, 1999: 161).

La evaluación del impacto de los procesos de descentralización educativa (limitada por la dificultad de acceder a datos comparables *ex-ante* y *ex-post*) ha destacado los escasos efectos positivos de las reformas sobre la eficiencia social, una evolución ambigua por lo que respecta a la eficiencia técnica, e impactos en general negativos sobre la equidad (Di Gropello, 1999: 165). En relación con la eficiencia social, la voluntad política real de democratización y el mayor grado de autonomía financiera de las escuelas son los factores más importantes para lograr una participación efectiva de la comunidad. El caso de Minas Gerais, en Brasil, las medidas adoptadas a partir de 1991, que otorgaron facultades de decisión y medios a los consejos escolares y una elevada autonomía a las escuelas en la gestión financiera, favorecieron la participación de la comunidad educativa (Guedes *et al.*, 1997: 14). En el caso de la eficiencia técnica, la escasez de datos sobre coste-calidad dificulta la evaluación. Además, las trayectorias crecientes (caso de Brasil) o decrecientes (caso de Chile) de igual magnitud de gasto y cobertura en enseñanza básica hacen ambigua la evaluación de la relación coste-calidad. No existe evidencia, en todo caso, de que las reformas hayan producido mejoras sustanciales en la productividad del gasto. Por lo que respecta a la equidad, la evaluación realizada por Di Gropello subraya el aumento de la dispersión de la calidad educativa entre territorios y una distribución regresiva del gasto por alumno. En Brasil, por ejemplo, la flexibilidad de la política laboral se traduce en un aumento de la dispersión en la proporción de docentes con primaria incompleta entre Estados, aspecto que se relaciona con el aumento de la dispersión en los niveles de sueldo medio docente. Esta dispersión genera una distribución regresiva del gasto por alumno en educación en el sector municipal. Incluso en el Estado de Minas Gerais, presentado como un modelo de descentralización ejemplar, algunos análisis han demostrado cómo a pesar de las mejoras en términos generales en indicadores como la deserción escolar, la retención escolar o el rendimiento educativo, el beneficio desigual de esas mejoras entre

grupos sociales ha hecho aumentar las desigualdades sociales después de la municipalización (Veiga y Lazzarotti, 2002). En el caso de Chile, el gasto por alumno posterior a la descentralización es también regresivo, a pesar de la correlación positiva entre aportes municipales al fondo común municipal y capacidad fiscal de los municipios. Agregando los programas compensatorios de gasto aplicados desde principios de los noventa, sin embargo, se obtiene una distribución ligeramente progresiva del gasto con respecto a la distribución de la pobreza por municipio¹⁹ (Di Gropello, 1999: 166). El modelo de descentralización del sistema educativo chileno, no obstante, ha contribuido a la reducción del sector escolar municipal en favor del sector privado y a la polarización social entre las redes pública y privada, polarización que se evidencia en la escolarización de distintos grupos sociales y en la extrema disparidad de rendimiento educativo entre los dos sectores de enseñanza. La descentralización, por lo tanto, ha agudizado la desigualdad entre las escuelas (Espínola, 1997: 26).

Conclusiones: sobre globalización, educación y pobreza

Los aspectos revisados de la política educativa del BM no agotan las medidas y propuestas de esta institución en el ámbito de la política educativa; sin embargo, sí constituyen elementos clave de su ortodoxia. El balance de los cambios nos permite observar serios límites en el papel que el BM asigna al desarrollo educativo para conseguir el objetivo de reducir la pobreza (uno de los objetivos centrales de la Cumbre del Milenio). La década de 1990 presenta un escenario favorable en América Latina por lo que respecta a la evolución de algunos indicadores educativos, como el aumento de la tasa de cobertura en enseñanza primaria y, sobre todo, en secundaria, la reducción de las tasas de deserción escolar, o mejoras en los promedios de rendimiento educativo. Esta evolución favorable, no obstante, no ha beneficiado (en términos relativos) a los colectivos que aparentemente más debían beneficiarse. La agenda de política educativa del BM (se aplique ésta directamente por la propia institución o indirectamente por los gobiernos nacionales) puede presentar señales de eficacia en la consecución de algunos objetivos (aumento de la cobertura, mejoras de eficiencia técnica, etc.), pero no resulta eficaz para dar respuesta a lo

que de hecho constituye el objetivo prioritario de la política educativa del BM, que no es otro que el de contribuir a reducir la pobreza.

Si bien puede considerarse que, en buena medida, son factores ajenos a la política educativa aquellos que limitan sus resultados, éste no es un argumento legítimo que pueda ser utilizado por el BM o por aquellos que siguen sus recomendaciones estratégicas. En primer lugar, porque es el propio BM quien apuesta por un discurso que pone énfasis en las virtudes de la educación como estrategia de superación de la pobreza. En segundo lugar, porque el argumento procedería de una institución que debe tener en cuenta (y tiene capacidad para ello) los efectos indirectos sobre la educación y la pobreza de medidas o circunstancias externas a la educación (que pueden estar promovidas al mismo tiempo por instituciones financieras internacionales como el BM o el FMI). Es poco plausible, por lo tanto, atribuir a factores de imprevisibilidad los límites en la eficacia de la agenda educativa. Y en tercer, lugar, porque sin negar la importancia de los efectos indirectos de la globalización sobre las relaciones entre educación y pobreza, el propio diseño y la aplicación de la política educativa sugerida por el BM generan desigualdades en el acceso y en los resultados educativos.

Los efectos indirectos de la globalización sobre la educación son innegables: restricciones de gasto público, cambios en la estructura de cualificaciones y en su remuneración, aumento de la demanda educativa de enseñanza superior, cambios en las pautas de la demanda educativa —especialmente de las clases medias— en la búsqueda de calidad y distinción educativas, etc. Los procesos de exclusión asociados a la globalización golpean especialmente a los sectores más vulnerables, cada vez más obligados a la supervivencia cotidiana y en peores condiciones para beneficiarse de políticas diseñadas para «activarlos», para proporcionarles los medios necesarios para la inclusión social. Si escapar de la pobreza cuesta más de diez años de escolarización, ¿quién está en condiciones de visibilizar ese objetivo? Si los beneficios de años adicionales en enseñanza primaria se reducen, ¿qué sentido tiene permanecer escolarizado cuando paralelamente aumentan los costes de la enseñanza y se es más pobre? Si se generan redes de escolaridad socialmente polarizadas, ¿qué valor tiene poder acceder a la red menos valorada socialmente? Si empeoran las condiciones de trabajo del profesorado, y con ello las condiciones de escolarización, ¿qué calidad educativa está reservada para los sectores más pobres?

Las respuestas a estas preguntas son suficientes para comprender por qué la ortodoxia del BM es limitada y por qué la «focalización educativa» también puede serlo como mecanismo de compensación. La «focalización» tiene que coexistir con una ortodoxia que de forma directa o indirecta genera constantemente grupos que son potencialmente beneficiarios de políticas de «focalización». Se trata, en realidad, de una lógica absurda, puesto que en el límite las necesidades de grupos a los que debe enfocarse la acción pueden ser tantas que el término «focalización» deja de tener sentido. Dicho de otro modo, la clave no está en considerar si las políticas de focalización pueden estar mejor o peor diseñadas, sino en comprender que su eficacia requiere niveles de intensidad y extensión cada vez mayores para ser efectivas, con lo que dejan de tener sentido como políticas «focalizadas».

Pero no son sólo efectos indirectos aquellos que polarizan la estructura de oportunidades educativas. Las medidas de política educativa revisadas han favorecido la expansión educativa pero lo han hecho al precio de aumentar la brecha educativa entre los distintos sectores sociales. Existe un doble efecto de estas políticas sobre las desigualdades educativas. Por un lado, las probabilidades de beneficiarse de determinadas políticas educativas son, como se ha visto, desiguales en función de los grupos sociales: la mejora del rendimiento académico es mayor en la enseñanza privada que en la pública, las tasas de deserción se reducen más entre los sectores de mayores ingresos, o el acceso a la enseñanza secundaria es muy distinto en función de la renta o de si se vive en zona urbana o rural. Por otro lado, la propia expansión educativa aumenta la brecha en términos relativos: el aumento de población cualificada desplaza hacia arriba el umbral de número de años de escolarización necesarios para evitar el desempleo y acceder a un nivel de renta suficiente para escapar de la pobreza. Este cambio reduce el valor en el mercado de los menores años de escolarización que tienen las familias de menor renta y multiplica el esfuerzo relativo de estas familias para alcanzar un nivel educativo que proporcione oportunidades de movilidad social.

La acumulación de los efectos directos e indirectos nos permite en definitiva constatar que, como reza el título de este trabajo, las políticas educativas concebidas para reducir la pobreza se muestran insuficientes en un contexto de aumento de las desigualdades económicas y educativas; la evaluación de esos efectos nos permite asimismo concluir subrayando una omisión central de la política educativa del BM: si no se con-

templan los impactos de la pobreza sobre la educación, difícilmente se conseguirán políticas educativas efectivas para combatir la pobreza.

Agradecimientos

Quiero agradecer los comentarios y sugerencias realizados por Jorge Calero, Eduardo Calderón y José Antonio Noguera sobre versiones preliminares de este trabajo.

Notas

1. http://devdata.worldbank.org/edstats/worldbanklending/wblsum_02.xls

2. Las dimensiones del Departamento de Educación del Banco Mundial (más de 300 expertos) y su intensidad productiva son un dato nada despreciable para comprender sus posibilidades de liderar los debates sobre el desarrollo y para convertirse con ello, en institución ideológicamente hegemónica (véase Mundy, 1998).

3. Véase Fine (2001), Pender (2001) o Bonal (2002) para una evaluación crítica de los límites y posibilidades de la reorientación discursiva del Banco Mundial.

4. Véase el artículo de Dagdeviren *et al.* (2002) para una formalización matemática de la relación entre crecimiento, equidad y pobreza. Véanse también las simulaciones de la CEPAL para América Latina (CEPAL, 2002: 49 y ss.).

5. Véase Heynemann (2001) para un análisis de la política interna del Banco a principios de los ochenta. La incorporación de George Psacharopoulos al Departamento de Educación del BM tuvo, según Heynemann, un papel fundamental en el cambio en la lógica de planificación y financiación educativa. Este argumento es defendido también por Jones (1992).

6. Véase el monográfico del *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, en el que se recogen diversos artículos críticos con el *policy paper* de 1995.

7. En América Latina, por ejemplo, el BM contó en 1995 con la implicación de 125 ONG (World Bank, 1999b: 31).

8. El concepto de capital social se ha convertido en un término clave en la estrategia del BM de lucha contra la pobreza. Sin duda, el concepto se ajusta perfectamente a una lógica de acción selectiva y de potenciación de las capacidades

individuales. Véase el importante libro de Fine (2001) para un análisis crítico del uso del término por parte del BM.

9. Véase, por ejemplo, el monográfico de artículos que evalúan el documento *Education Sector Strategy* de 1999 en el *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 2002.

10. La evolución de las economías latinoamericanas en los dos primeros años del siglo XXI (arrastradas en buena medida por la crisis argentina) presentan un escenario muy poco esperanzador para alcanzar los objetivos de la Cumbre del Milenio (que incluyen, por ejemplo, la reducción a la mitad del número de personas pobres en el año 2015). Con todo, el cumplimiento de sus objetivos se vería altamente favorecidos por una mejora en la distribución de los ingresos. Ligeras reducciones en las desigualdades de renta exigirían tasas de crecimiento económico más asequibles para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza (CEPAL, 2002: 50 y ss.).

11. Ejemplos de programas focalizados para conseguir mayor retención escolar son el Bolsa Escola, de Brasil, el programa Progresar, de México o el Liceo para Todos, de Chile. El programa Bolsa Escola (incentivos económicos a las familias por el hecho de escolarizar a los hijos), con una amplia cobertura, ha presentado un notable éxito desde su inicio en 1995. Sin embargo, persiste un 14 % de niños de entre 6 y 15 años sin escolarizar. Las cantidades transferidas y el universo de familias elegibles son los factores decisivos para mejorar su éxito (CEPAL, 2002: 115). Por otra parte, a pesar de no disponer de evaluaciones, el programa Liceo para Todos de Chile (con características parecidas al Bolsa Escola) se sabe que presenta una restringida tasa de cobertura (CEPAL, 2002: 120).

12. Éste ha sido uno de los argumentos más utilizados por el BM para mantenerse en el paradigma neoliberal de modelo de desarrollo (véase Wade, 1996).

13. Véase la tipología de Dale (1999) para distinguir entre los distintos mecanismos de influencia del proceso de globalización sobre las políticas educativas nacionales.

14. En 1999, la *International Financial Corporation* (una de las organizaciones filiales del BM) organizó un congreso internacional con el explícito título de *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries*, en una clara llamada a los sectores empresariales para estimular la expansión del sector.

15. Sobre la relación entre la mayor eficacia y eficiencia de las escuelas privadas y la categoría socioeconómica del alumnado, diversos estudios muestran resultados dispares. Véase un resumen del estado de la cuestión en Montoya, Barros y Cabral (2001: 37-38).

16. A partir de 1993 una nueva ley introdujo el «financiamiento compartido». Esta ley permitió a escuelas privadas subvencionadas (de enseñanza primaria y secundaria) y a escuelas públicas (de enseñanza secundaria) cobrar un nú-

mero limitado de tasas a las familias. Muchas escuelas privadas subvencionadas se acogieron a esta ley, aunque ello les supusiera una reducción parcial de la subvención pública (McEwan, 2000: 8-9).

17. El modelo de referencia utilizado es una vez más el de la escuela privada. Cuanto más se parezcan las escuelas públicas al modelo de gestión privada, se argumenta, más eficientes serán.

18. Véase el artículo de Di Gropello (1999) para una síntesis de la diversidad de modelos de descentralización.

19. Un aspecto no contemplado en la progresividad o regresividad del gasto es el hecho de que el único criterio de asignación de transferencias es el del número de alumnos efectivamente atendidos. No se contemplan transferencias por transporte escolar o por tamaño de la escuela, aspecto que perjudica especialmente a las zonas rurales (comunicación personal de Luis Guerrero, Universidad ARCIS, Chile).

Bibliografía

- Bennell, P. (1996), «Using and Abusing Rates of Return», *International Journal of Educational Development*, n.º 16, pp. 235-248.
- Bennell, P. y J. Segerstrom (1998), «Vocational Education and Training in Developing Countries: Has the World Bank Got it Right?», *International Journal of Educational Development*, n.º 18, pp. 271-287.
- Bonal, Xavier (2002), «Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina», *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 64, pp. 3-35.
- Carnoy, Martin (1999), *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*, París, UNESCO.
- Carnoy, M. y P. McEwan (1997), *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford, CA., Stanford University School of Education.
- Carnoy, M. y C. A. Torres (1994), «Educational Change and Structural Adjustment: a case study of Costa Rica», en J. Samoff, ed., *Coping with Crisis, Austerity, Adjustment and Human Resources*, Londres, Cassell.
- CEPAL (1994), *Panorama social de América Latina 1994*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chossudovsky, M. (1998), *The Globalisation of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Londres, Zed Books.
- Colclough, Christopher (1996), «Education and the Market: Which Parts of the

- Neoliberal Solutions are Correct?», *World Development*, n.º 24, pp. 589-610.
- Cornia, G. A. (2001), «Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique», *Development and Change*, n.º 32, pp. 1-32.
- Dale, Roger (1999), «Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms», *Journal of Education Policy*, n.º 14, pp. 1-17.
- Dagdeviren, H., Van Der Hoeven, R. y J. Weeks (2002), «Poverty Reduction with Growth and Redistribution», *Development and Change*, n.º 33, pp. 383-413.
- Di Gropello, Emanuela (1999), «Los modelos de descentralización educativa en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 68, pp. 153-170.
- Espínola, Viola (1997), *Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas*, Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory*, Londres, Routledge.
- (2002), «Globalization and Development: The Imperative of Political Economy», *Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance*, Sheffield, 4-6 de julio de 2002.
- Guedes, A., Lobo, T., Walker, R. y A. L. Amaral (1997), *Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil*, Washington, D.C., EDIHR World Bank.
- Heynemann, Stephen P. (2001), «The World Bank and the Analysis of Human Capital: a Contribution or Distortion?», *Annual Meeting of the Comparative and International Education Society*, Washington, D. C., marzo de 2001.
- Ilon, Lynn (1994), «Structural Adjustment and Education: adapting to a growing global market», *International Journal of Educational Development*, n.º 14, pp. 95-108.
- (2002), «Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank's education sector strategy paper», *International Journal of Educational Development*, n.º 22, pp. 475-482.
- Jones, P. W. (1992), *World Bank Financing of Education: lending, learning and development*, Londres, Routledge.
- Lockheed, M. y E. Jiménez (1996), «Public and Private Schools Overseas: contrasts in organization and effectiveness», en B. E. Fuller, R., ed., *Who chooses? Who loses?*, Nueva York, Teachers College Press.
- McEwan, Patrick (2000), «Public and Private Schooling in the Southern Cone: a comparative analysis of Argentina and Chile», *National Center for the Study of Privatization in Education*, documento de trabajo, n.º 11.
- Montoya, Silvia, Barros, Pedro Luiz y Vera Lúcia Cabral (2001), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Vol. IV. Una mirada comparativa: Argentina y Brasil*, Serie Políticas Sociales, 42, Santiago de Chile, CEPAL.

- Mundy, Karen (1998), «Educational Multi-lateralism and World (Dis)Order», *Comparative Education Review*, n.º 42, pp. 448-478.
- (2002), «Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank», *International Journal of Educational Development*, n.º 22, pp. 483-508.
- OCDE (2002), *Education at a glance*, París, OCDE.
- Pender, John (2001), «From “Structural Adjustment” to “Comprehensive Development Framework”: conditionality transformed?», *Third World Quarterly*, n.º 22, pp. 397-411.
- Reimers, Fernando (1997), «Education and Structural Adjustment: unmet needs and missed opportunities», en J. E. A. Lynch, ed., *Education, Development, Tradition and Innovation*, Londres, Cassell.
- Reimers, Fernando y Luis Tiburcio (1993), *Education, Adjustment and Reconstruction: options for change*, París, UNESCO.
- Riddell, A.R. (1993), «The evidence of public/private educational trade-offs in developing countries», *International Journal of Educational Development*, n.º 13, pp. 333-386.
- Samoff, J., ed. (1994), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*, Londres, Casell.
- Stewart, Frances (1995), *Adjustment and Poverty*, Londres, Routledge.
- Stewart, F. y W. Van Der Geest (1995), *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?*, documento de trabajo, n.º 2, Ginebra, ILO.
- Stromquist, N. P. (2001), «What Poverty Does to Girls’ Education: the intersection of class, gender and policy in Latin America», *Compare*, n.º 31, pp. 39-56.
- Tedesco, J. C y N. López (2002), «Desafíos a la educación secundaria en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 76, pp. 55-69.
- Veiga, Laura y Bruno Lazzarotti (2002), «Equidade no ensino fundamental em Minas Gerais: uma avaliação exploratória», *Mosaico*, n.º 1, pp. 60-76.
- Wade, R. H. (2002), «Globalization, Poverty and Income Distribution: Does the Neoliberal Argument Hold?», *Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance*, Sheffield, 4-6 de julio de 2002.
- Wade, Robert (1996), «Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective», *New Left Review*, n.º 217, pp. 3-36.
- Williamson, John (1993), «Democracy and the “Washington Consensus”», *World Development*, n.º 21, pp. 1.329-1.336.
- World Bank (1980), *Education: A Sector Policy Paper*, Washington, D. C., World Bank.
- (1986), *Financing Education in Developing Countries*, Washington, D. C., World Bank.
- (1990), *World Development Report: Poverty*, Washington, D. C., World Bank.

- (1995), *Policies and Strategies for Education: a World Bank review*, Washington, D. C., World Bank, 1995.
- (1999a), *Education Sector Strategy*, Washington, D. C., World Bank.
- (1999b), *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., World Bank.
- (1999c), *Beyond the center. Decentralizing the State*, Washington, D. C., World Bank.
- (2001), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, D. C., Oxford University Press, 2001.

Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales

Jacint Jordana

Introducción

La consolidación de la democracia en América Latina a lo largo de los años noventa estuvo acompañada, por primera vez en su historia, por una intensa oleada de procesos de descentralización, de carácter tanto político como administrativo. La realización de elecciones para escoger de forma democrática a los gobiernos locales e intermedios se generalizó en la región a partir de la década de los ochenta, y ello fue, sin duda, el factor que impulsó decisivamente la descentralización en muchos países durante los siguientes años (Cabrerero, 1996; Nohlen, 1991). El motivo es claro: la existencia de poderes políticos relativamente autónomos que no son políticamente responsables frente al gobierno central, sino frente a sus electores, introdujo progresivamente una nueva dinámica en muchos países latinoamericanos, provocando una distribución del poder distinta, mucho más «territorializada», lo que ha conducido a la emergencia de un sistema de gobierno en niveles múltiples en bastantes países de la región (PNUD, 1997; BID, 1997).

Dejando aparte los condicionantes políticos, es interesante examinar el impacto de los procesos de descentralización sobre distintas políticas públicas. En primer lugar, debemos señalar que las políticas públicas de carácter distributivo —donde se encuentra en buena parte el gran bloque de las políticas sociales— son las que los gobiernos nacionales han descentralizado más rápidamente, tanto hacia los gobiernos locales como los intermedios. Los motivos fueron diversos en cada caso, pero podemos considerar como un motivo «normativo» el supuesto de que estas políticas, cuando se descentralizan, generan mejoras de bienestar social.

Se supone que su provisión fragmentada territorialmente produce un mejor ajuste con las preferencias de los ciudadanos, al aumentar su diversidad. Podemos suponer otros motivos basados en criterios «analíticos», como el interés de los gobiernos nacionales de traspasar el coste de ajustar el gasto público a niveles de gobierno inferiores, u otros intereses políticos específicos. En todo caso, cabe señalar que la descentralización de las políticas sociales es un fenómeno presente en numerosos países latinoamericanos, donde las políticas educativas, las políticas sanitarias y de salud, así como otras políticas asistenciales, han constituido frecuentemente las grandes áreas de responsabilidad que —con distintas modalidades— han sido transferidas a los poderes locales y regionales.

Frente a las fuertes tradiciones centralistas de los Estados latinoamericanos, la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno hizo aflorar, aunque de forma bastante limitada inicialmente, un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno presentes en cada país. Este tipo de relaciones se denomina generalmente, en la literatura comparada, con el término de relaciones intergubernamentales. Como es lógico, las relaciones intergubernamentales han sido muy analizadas desde distintas perspectivas teóricas y sus fortalezas y debilidades son ampliamente conocidas (Wright, 1988; OCDE, 1997). En América Latina su estudio se encuentra todavía poco desarrollado (Bird, 2001; Méndez, 1997; Jordana, 2001), debido al reciente desarrollo de sus procesos de descentralización —en muchos aspectos en fase de construcción o de revisión—, y avanzando en nuestra tesis, también podemos apuntar que son las propias relaciones intergubernamentales las que se encuentran aún en construcción en la actualidad en muchos países de la región.

En el mencionado sentido, nuestra hipótesis plantea el supuesto de que al extenderse progresivamente la descentralización en numerosos países de América Latina durante la década de los noventa, especialmente en el ámbito de las políticas sociales, las relaciones intergubernamentales no han experimentado un desarrollo paralelo, con lo que algunos de los problemas típicos de los procesos de descentralización se han agravado. Una de las situaciones típicas aparecidas con bastante frecuencia, como consecuencia, ha sido la «explotación oportunista» de un nivel de gobierno respecto a otro. En otros términos, esta situación consiste en la aparición de comportamientos en un nivel de gobierno que aprovechan las debilidades de los otros niveles para beneficio propio, sin tener en

cuenta los efectos agregados de tales comportamientos. Este problema ha sido bastante frecuente en los temas sociales y en la organización de las transferencias de recursos entre distintos niveles de gobierno, en los numerosos procesos de descentralización en la región.

Las dificultades señaladas contribuyen a que la descentralización sea percibida como un proceso en crisis, lo que puede conducir incluso a una cierta quiebra del nuevo modelo de Estado, configurado en paralelo al desarrollo de la democracia. Si se producen tensiones permanentes entre niveles de gobierno, porque un nivel explota sistemáticamente al otro, o porque se producen incoherencias y enfrentamientos continuos, se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas sociales, conllevando su deslegitimación con respecto a la situación previa. También las propias instituciones democráticas subnacionales pueden ir perdiendo legitimidad a lo largo del proceso. En su conjunto, la aparición de intensas tensiones entre los distintos niveles de gobierno que configuran la descentralización pueden conducir a una falta de estabilidad en la estructura institucional de los países.

Algunos elementos conceptuales sobre descentralización y relaciones intergubernamentales

Antes de avanzar en la discusión sobre América Latina, nos detendremos brevemente en algunos problemas conceptuales sobre los procesos de descentralización. En primer lugar, es importante señalar que la descentralización es un problema compuesto, producido por una mezcla de distintos problemas de carácter fiscal, administrativo o político. Para facilitar su análisis, es recomendable disponer de modelos y teorías que aborden cada problema de forma separada; sin embargo, para comprender su dinámica caso por caso, es necesario integrar de nuevo los distintos componentes y, con el apoyo de los elementos de análisis existentes, realizar una interpretación de sus efectos conjuntos.

Otra cuestión relativa a la descentralización, que genera numerosos debates conceptuales, consiste en cómo definir las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno (Fesler, 1972). Aunque a veces se defiende una clara y precisa separación de responsabilidades y recursos para cada nivel de gobierno con relación a cada política pública, estas

posiciones tienen un carácter mucho más normativo —deseable según algunos puntos de vista— que analítico. Muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si se distribuyen entre distintos niveles de gobierno, dado que sus distintos componentes tienen economías de escala diferentes, lo que conduce a una división del trabajo entre niveles de gobierno para cada política pública. Por ejemplo, las políticas sociales —como educación o sanidad— suelen requerir una distribución de responsabilidades compleja, donde los niveles superiores ejercen tareas de supervisión y articulación, y los inferiores la implementación y coordinación. Este tipo de responsabilidad compartida la encontramos con mucha frecuencia, con distintos niveles de gobierno interviniendo sobre una misma política. Sin embargo, hay que reconocer que la distribución concreta de responsabilidades sobre políticas públicas entre niveles de gobierno es una tarea difícil, ya que conlleva numerosas implicaciones políticas. Por otra parte, la fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública en la actualidad. Otra cosa distinta es cómo se define en detalle la distribución de responsabilidades, y en qué medida la distribución existente no crea más problemas que los que pretende evitar. En este sentido, un problema habitual en el estudio de la descentralización consiste en analizar la delimitación de las responsabilidades propias y de los espacios de responsabilidad compartida. Se trata de discutir si los espacios de responsabilidad compartida son muy amplios y difusos o si, por el contrario, son precisos y están bien acotados; si los mecanismos para resolver conflictos —cuando se producen— son realmente efectivos y neutrales; si existen ámbitos en los que prevalece una autonomía plena de un nivel de gobierno, etc. (Manor, 1999; Hutchcroft, 2001).

La fragmentación de responsabilidades de una política pública entre distintos niveles de gobierno, especialmente cuando la descentralización se encuentra ya avanzada en un país, conduce —podríamos decir que de forma casi inevitable— a que se configure un cierto tejido de relaciones intergubernamentales, combinando elementos formales e informales, con el objeto de gestionar tales políticas. Por relaciones intergubernamentales, se entiende el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, o entre distintas unidades territoriales dentro de un mismo nivel, tengan o no tengan un carácter institucionalizado. Podemos identificar tres formas de conexión, progresiva-

mente más intensas: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones. Sin embargo, no todas estas formas tienen que estar presentes en las relaciones intergubernamentales de un país. Incluso su intensidad puede variar según las características de la política, la distribución de responsabilidades existente y también según la dinámica de las instituciones políticas propias de cada caso. Por tanto, un amplio abanico de posibilidades queda abierto y posiblemente no exista ninguna solución perfecta, sino tipos distintos de combinaciones que se ajustan mejor o peor a las características de la descentralización existente en un país.

Modalidades de relaciones intergubernamentales y descentralización

Como ya hemos señalado, las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión importante de los procesos de descentralización. No es necesario insistir en que el carácter de estas relaciones se encuentra muy influido por el funcionamiento de las instituciones políticas en los distintos niveles de agregación territorial. Por ejemplo, existe gran diferencia conceptual en las relaciones intergubernamentales entre los «Estados federales» y los «Estados unitarios». Las tradiciones políticas y capacidades «teóricas» de los gobiernos subnacionales en cada caso difieren en gran manera, aunque puedan aparecer algunas similitudes concretas al examinar el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en determinadas políticas públicas. Hasta cierto punto, los Estados unitarios tienden a ser mucho más «controladores» de los procesos de descentralización —incluso una vez ya muy avanzados—, que los Estados federales, los cuales asumen, por su propia naturaleza constitucional, de forma más natural la nueva situación. Asimismo, aunque ello sea independiente de la naturaleza federal o unitaria del Estado, cabe destacar que existe mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando existen tres niveles de gobierno (local, intermedio y nacional), que cuando únicamente hay dos niveles (local y nacional). Con tres niveles se pueden llegar a producir simultáneamente tres tipos de relaciones (local-intermedio, intermedio-nacional y local-nacional), mientras que con dos niveles, existe un sólo eje. Si los países con tres niveles

cuentan con autoridades políticas elegidas mediante procedimientos democráticos en cada uno de ellos, entonces aumentará el nivel de complejidad de las relaciones intergubernamentales, en comparación con los países en donde las autoridades de uno de estos niveles están supeditadas jerárquicamente al nivel superior. En América Latina encontramos un grupo de ocho países, entre ellos los cuatro con estructura federal, que disponen de tres niveles de gobierno con autonomía política. Mientras, el resto únicamente dispone de dos niveles de gobierno (González y Jaramillo, 1996).

Cuanto más compleja sea la estructura de niveles de gobierno, se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas, sean de carácter vertical, básicamente entre el centro político y las unidades de gobierno subnacional, u horizontal, de cooperación entre distintas unidades de un mismo nivel de gobierno. Las relaciones intergubernamentales verticales se mueven idealmente en una doble dirección: desde el centro hacia la periferia y de forma contraria. Sin embargo, es habitual que la dirección más destacada en la que se orientan las iniciativas vaya desde el centro hacia los gobiernos subnacionales, tanto intermedios como locales. Las materias que incluyen las relaciones intergubernamentales son muy distintas, ya que pueden darse por diversos asuntos como la distribución de responsabilidades sobre las políticas descentralizadas, la política fiscal, el establecimiento de criterios comunes de actuación, la transferencia de modelos de gestión o las formas de resolución de conflictos.

Podemos definir dos grandes tipos de relaciones intergubernamentales verticales. El primero, llamado «modelo de entrelazamiento» implica la existencia de numerosos mecanismos formales de control y de negociación entre niveles, para resolver las exigencias de interrelación, derivadas de la existencia de numerosas políticas con responsabilidades compartidas. En este primer tipo es habitual la existencia de sistemas de toma conjunta de decisiones, que incluyen fórmulas institucionales en las que participan distintos niveles de gobierno. En el segundo tipo, el «modelo de separación de poderes» intenta mantener al mínimo las necesidades de relación formal, y si existen algunas áreas de responsabilidad compartida, las interrelaciones se articulan mediante sistemas de comunicación o sistemas de coordinación. Se trata habitualmente de fórmulas simples de información mutua o de negociaciones intergubernamentales, sin estar basadas en procedimientos claramente especificados. No hay

duda de que estas dos caracterizaciones son actualmente tipos ideales más que realidades presentes claramente en algún país. Hay que tener en cuenta además que, hoy en día, las relaciones intergubernamentales en un determinado país pueden presentar un grado de variación bastante importante entre las distintas políticas públicas sectoriales.

En el marco de análisis se han identificado tres grupos de actores, y en cada caso su comportamiento está afectado por reglas diferentes. En primer lugar, los cargos públicos, cuyo comportamiento se ve afectado por las reglas de decisión de las instituciones políticas; en segundo lugar, los partidos políticos, muy condicionados por las reglas electorales que definen los sistemas de representación; y, en tercer lugar, los funcionarios y profesionales, cuya estabilidad en el puesto y posibilidades de movilidad están perfiladas por las reglas que articulan el funcionamiento de las administraciones públicas. A continuación se revisan las características básicas de cada grupo, así como las reglas más destacadas que les afectan.

Cargos públicos y estructuras institucionales

Estas reglas incluyen los mecanismos formales de relación entre gobiernos, que implican compromisos y sanciones explícitas, así como también las fórmulas establecidas informalmente entre los responsables políticos de los distintos niveles de gobierno. Con frecuencia estos mecanismos se encuentran definidos mayoritariamente en documentos de carácter jurídico, como la Constitución (como puede ser el papel del Senado en un Estado federal), y, más extensamente, por el conjunto del marco legal en lo que afecta a las relaciones entre niveles de gobierno (como el establecimiento de consejos de coordinación en algunas leyes de descentralización). También se pueden integrar en el mismo ámbito, aunque no estén basados en documentos de carácter jurídico, y si existen, los acuerdos explícitos o implícitos entre actores políticos gubernamentales, si constituyen una fórmula de comportamiento de carácter estable y previsible.

Reglas electorales y partidos políticos

Las reglas electorales y las reglas de representación inciden en la evolución de los procesos de descentralización, ya que pueden impulsar a los

partidos políticos a apoyarlos seriamente, y también fijan una dimensión importante de las relaciones intergubernamentales, al definir la representación de los territorios en los niveles de gobierno superiores. Así, las reglas electorales introducen incentivos que condicionan el comportamiento de los líderes políticos e influyen en el funcionamiento de los partidos en el ámbito territorial. Uno de los incentivos importantes es que a veces los perdedores en los gobiernos nacionales encuentran compensaciones en los gobiernos subnacionales. Cuando existen reglas que favorecen este tipo de situaciones, el número de perdedores tiende a ser menor, favoreciendo la integración y la estabilidad política del país (Diamond y Tsalik, 1999). Otro incentivo importante es la existencia de fórmulas de representación compleja en las instituciones nacionales, por ejemplo, dos Cámaras con mayorías distintas, que integren en alguna medida los intereses de los gobiernos subnacionales, salvaguardando su capacidad de incidencia en determinados temas. El requerimiento de supermayorías obliga a los partidos a formar constantemente coaliciones y a buscar fórmulas más inclusivas en sus propuestas políticas, mientras que los gobiernos puramente mayoritarios y los Parlamentos unicamerales dificultan el desarrollo de la descentralización (Colomer, 2001). La forma como se distribuye el poder político condiciona a los partidos y a sus líderes cuando deben entrar en contacto entre ellos como representantes de distintos niveles de gobierno, y su dinámica constituye uno de los ejes clave de las relaciones intergubernamentales.

Servicio civil, redes profesionales y capital social

Los sistemas de selección, motivación y promoción del personal de las administraciones públicas pueden ser entendidos como conjuntos de reglas, que tienen también efectos sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Así, por ejemplo, en la medida en que las reglas del servicio civil en las administraciones públicas garanticen la estabilidad y la profesionalidad de los funcionarios públicos, la continuidad en la gestión de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno puede ser mayor. Además, una mayor estabilidad también incide directamente sobre la articulación de redes profesionales, entendidas como los vínculos personales y organizativos existentes entre los técnicos y especialistas de cada sector de políticas públicas. Su importancia se basa en que la

estabilidad contribuye a crear una interpretación compartida sobre cómo afrontar los problemas de implementación de las políticas públicas, y permite establecer lazos de confianza entre responsables de los distintos niveles de gobierno. Todo ello facilita una homogeneización de las políticas públicas en un país, más allá de los marcos jurídicos, generando una nueva dimensión para la total articulación de las relaciones intergubernamentales.

Relaciones intergubernamentales, gasto público y descentralización en América Latina

Entre los temas de conflicto en las relaciones intergubernamentales, los relativos a la distribución de los recursos económicos son siempre un motivo de continuo debate. La financiación de las políticas sociales descentralizadas —que habitualmente concentran buena parte de gasto público subnacional— se encuentra sometida con frecuencia a numerosas tensiones, ya que las necesidades existentes suelen superar los recursos disponibles (sean recursos propios o bien transferidos por el gobierno nacional). Tal tensión también constituye un indicador agregado del funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, en la medida que sea posible separarlo de la influencia de otras variables sobre la evolución del gasto. En este sentido, tomando datos comparativos sobre el gasto descentralizado de los países latinoamericanos, Stein (1999) muestra que existen diferencias muy importantes entre los países de la OCDE y los países de la región con relación a los efectos creados por el proceso de descentralización sobre el gasto público agregado. Así, este autor destaca que algunas variables institucionales, claramente vinculadas a las relaciones intergubernamentales, tienen mucha influencia sobre el aumento del gasto público, siendo mucho menor el efecto del propio grado de descentralización sobre el gasto público de un país.

Hay que tener en cuenta que el aumento del gasto público, relacionado con una mayor descentralización, no es negativo en sí mismo, ya que puede ser producto de un tercer factor, como el aumento de la renta de un país o incluso de una mayor apertura comercial —que fuerce a introducir compensaciones internas a los sectores sociales afectados más negativamente (Rodrick, 1996)—. El problema surge si aumenta el gas-

to sin que ningún factor adicional sea suficientemente explicativo. Ello nos lleva a suponer que su aumento puede ser debido a factores implícitos en el propio proceso de descentralización, como la falta de controles efectivos, provocando desequilibrios macroeconómicos. En este último caso, deberíamos preguntarnos si ello se debe a la existencia de un marco de relaciones intergubernamentales que favorece un aumento del gasto, produciendo incluso la «explotación oportunista» de un nivel de gobierno respecto de otro.

Un método para investigar si existen tales relaciones de «explotación oportunista» consiste en identificar cómo influyen algunas variables institucionales en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, las dos variables institucionales identificadas por Stein nos acercan a este propósito, al analizar el aumento del gasto público vinculado a la descentralización en América Latina. Las dos variables son, primero, el grado de discrecionalidad con relación al conjunto de los fondos que se transfieren y, segundo, la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. La primera variable mide el nivel de dirección jerárquica presente en las relaciones intergubernamentales (más discrecionalidad en las políticas, con mayor posibilidad de dirección jerárquica desde el centro, sin necesidad de coordinación con los niveles inferiores) lo que puede permitir al centro un mayor oportunismo político —incluso en contra de la consolidación de las instituciones descentralizadas—; mientras que en el caso de la segunda variable se podría considerar que mide —de forma inversa— el margen que tienen los gobiernos subnacionales para explotar al gobierno nacional, generando de forma creciente una deuda que finalmente afecte a la estabilidad financiera del conjunto del país.

Los resultados muestran que existe una fuerte relación entre la evolución del gasto y las dos variables institucionales mencionadas —discrecionalidad del gobierno central y ausencia de controles para la deuda de los gobiernos subnacionales— en los países de América Latina (Stein, 1999). Por el contrario, esta relación apenas es significativa para el conjunto de los países de la OCDE. Si nos preguntamos a qué se deben las diferencias, una primera respuesta es que nos encontramos frente a problemas de relaciones intergubernamentales, que favorecen las relaciones «oportunistas» entre niveles de gobierno en América Latina, lo que no se produce en la misma medida en otros países con una descentralización mucho más consolidada y estable. El aumento del gasto no viene dado por el grado de descentralización, sino por el comportamiento de los ac-

tores, que intentan explotar de manera oportunista a los gobiernos de los otros niveles, aprovechando las reglas institucionales existentes. El uso de transferencias discrecionales permite a los políticos ganar apoyos en sus respectivas *constituencias*; y por otra parte, tomar préstamos sin ser el último pagador lleva a los gobiernos subnacionales a ser menos responsables. A la vez, por su propia dinámica, ambos mecanismos provocan un aumento del gasto en su conjunto.

¿Cómo explicar estos comportamientos por parte de los distintos niveles de gobierno? Se trata en el fondo del típico dilema entre racionalidad colectiva y racionalidad individual: si un gobierno subnacional se endeuda más de lo conveniente, tal vez no sea muy grave, pero si todos lo hacen, el país no lo puede soportar; si un político hace un uso interesado de transferencias discrecionales, el sistema lo puede soportar; si todos lo hacen, se rompe la lógica de la descentralización. Consideramos por tanto que lo importante es la emergencia de dinámicas que ayuden a romper la generalización del comportamiento *free-rider* entre los diversos niveles de gobierno. La articulación de unas relaciones intergubernamentales más complejas en los países de la región puede ayudar a superar tales comportamientos, al crear nuevos sistemas de incentivos que actúen en distintos planos, protagonizados por los diversos grupos de actores señalados antes, y que en su conjunto se refuercen mutuamente. Sin embargo, los mecanismos utilizados para articular las relaciones intergubernamentales se encuentran poco desarrollados en América Latina y, además, su funcionamiento presenta numerosos problemas. Así, por ejemplo, el papel equilibrador que cumplen los tribunales —la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional— en la resolución de conflictos, es muy reducido. En muchas ocasiones, para los cargos públicos los mecanismos institucionales son demasiado jerárquicos, favoreciendo casi siempre las decisiones del centro; en otras ocasiones apenas son utilizados, por ser suplantados por los juegos de intereses de los partidos políticos, que atienden a sus propios incentivos. Son poco frecuentes las comisiones de coordinación entre distintos niveles de gobierno, con capacidad para tomar decisiones de forma conjunta; como mucho, se trata habitualmente de sistemas de comunicación formalizados. En la práctica, incluso cuando existen ámbitos de responsabilidad compartida tienden a predominar reglas de decisión jerárquicas, donde el centro impone su punto de vista independientemente de las posiciones de los gobiernos subnacionales. Cuando existe espacio para la coordinación y el ajuste mutuo, la tenta-

ción para explotar de forma oportunista los acuerdos, en la medida en que se abra tal posibilidad, es una amenaza efectiva. El escaso peso del capital social, incluso entre las redes de relación de los técnicos y gestores públicos, es un elemento adicional para explicar la persistencia de este tipo de comportamientos oportunistas entre niveles de gobierno, y entre distintos gobiernos dentro de un mismo nivel.

Una de las fuentes de este desencaje institucional en América Latina es que, en muchos casos, la descentralización no se impulsó con la idea de construir un modelo «entrelazado» de gobierno de niveles múltiples, sino que predominaron más bien las visiones o acciones basadas en el modelo de «separación de poderes», que exigían pocas relaciones entre niveles y sólo suponían ajustes mutuos de carácter espontáneo. Sin embargo, en la práctica han sido frecuentes las fórmulas que mezclaban ambas lógicas: una cierta «separación de poderes» de carácter vertical, permitiendo sólo la interacción informal entre los gobiernos de los distintos niveles pero también la voluntad de los gobiernos centrales de mantener el control del proceso de descentralización, imponiendo su dirección jerárquica sobre las políticas públicas y orientando la utilización de los recursos descentralizados. La confluencia de estas intencionalidades ha sido, en bastantes casos, la aparición no planeada de cierto grado de entrelazamiento en las políticas públicas. Esta situación relativamente imprevista no ha favorecido la emergencia del diálogo en los espacios de las relaciones intergubernamentales, al no estar previstos en el diseño de la descentralización sistemas para favorecer la coordinación o la toma de decisiones conjunta, situados entre la espontaneidad del ajuste mutuo entre las partes y la férrea imposición de la jerarquía desde el nivel superior.

Como consecuencia de la no aparición de nuevos equilibrios entre los niveles de gobierno, y la ausencia de unas relaciones intergubernamentales más maduras, puede llegar a producirse incluso la deslegitimación de la descentralización y la emergencia de una situación de crisis con relación al nuevo modelo de Estado descentralizado, que se estaba desarrollando en muchos países de la región. A continuación vamos a analizar algunos aspectos concretos de las relaciones intergubernamentales de América Latina, así como algunos casos precisos en los que se producen las situaciones señaladas, con el propósito de identificar cuáles pueden ser los motivos que complican la superación de los problemas mencionados. Mediante el esquema de análisis presentado, con el que

identificábamos los tres principales grupos de actores presentes en el «juego» de las relaciones intergubernamentales, y las reglas institucionales que les afectaban en cada caso, pretendemos discutir hasta qué punto estos problemas afectan a los procesos de descentralización en los países de la región.

Las relaciones intergubernamentales en América Latina: una visión de conjunto

La descentralización avanzó en América Latina durante los años noventa de forma muy desigual, y sólo es posible discutir con detalle los problemas de las relaciones intergubernamentales en los países con procesos importantes de descentralización. Como ya hemos señalado, ésta se impuso más fácilmente en los casos en que ya existía un Estado federal, con una competencia efectiva entre partidos políticos (Rojas, 2000). No obstante, debía iniciarse primero la descentralización —desbloqueándose algunos vetos clave para el inicio del proceso—, lo que no fue fácil en todos los casos (como por ejemplo, en el de Venezuela). Una vez iniciada, el sistema de incentivos ya existente en el propio diseño institucional de la federación activó la continuidad del proceso de descentralización, retroalimentando su desarrollo. A pesar de sus diferencias, los cuatro países federales de la región (México, Venezuela, Brasil y Argentina) encajan bastante bien dentro de esta lógica. Por otra parte, en algunos países no federales donde hubo una crisis política muy profunda —constitucional, económica u otra— con fuertes tensiones territoriales, también se adoptó la decisión de descentralizar, mediante la pronta transferencia de un gran volumen de fondos a los niveles descentralizados, para evitar que el sistema político tradicional frenase el proceso. Los ejemplos más claros de este proceso en América Latina fueron los de Colombia y Bolivia. En el siguiente apartado vamos a realizar una breve revisión comparativa sobre las relaciones intergubernamentales en cuatro de los países mencionados, mientras que en éste abordamos las principales tendencias respecto a la articulación de las relaciones intergubernamentales en la región.

La identificación de los mecanismos de articulación entre niveles de gobierno nos permite establecer un primer diagnóstico sobre los ele-

mentos más problemáticos de las relaciones intergubernamentales. Si se toma el primer mecanismo de articulación, es decir, las estructuras institucionales orientadas a la toma de decisiones, cabe señalar dos características predominantes. Por una parte, el predominio en los países de la región del voto directo en la elección de cargos ejecutivos, que fomenta la relación directa entre gobernantes y electores y, por tanto, refuerza su fortaleza en las relaciones con otros niveles de gobierno. Por otra parte, las reglas para la toma de decisiones conjuntas entre responsables de distintos niveles de gobierno no están muy desarrolladas y, en muchas ocasiones, cuando existen, no son aplicadas efectivamente. Suelen predominar frecuentemente las relaciones basadas en la dirección jerárquica, donde el centro político mantiene una gran capacidad de control sobre las políticas descentralizadas mediante el establecimiento de fondos y programas especializados, de carácter discrecional. Sin embargo, también es necesario señalar que en los países federales, como Argentina o México, es donde han surgido en diversos ámbitos sectoriales comisiones de coordinación formadas por el gobierno central y los gobiernos subnacionales, de las que pueden nacer algunos mecanismos de control sobre las acciones del gobierno central.

En relación con el segundo tipo de mecanismos de articulación, los que pueden establecerse mediante los partidos políticos y sus representantes electos, cabe argumentar que los partidos, precisamente por su importante capacidad de control sobre el cambio institucional, han sido los actores que más han contribuido a frenar o desarrollar la descentralización, al encontrarse incentivados por el tipo de reglas electorales existentes en cada momento. En un Estado unitario, como Bolivia, tradicionalmente centralista, si las reglas electorales y de representación no hubieran incentivado, a partir de 1994, una implicación de los partidos en la política local, las posibilidades de que la descentralización se paralizase, no se pusiera en práctica, o incluso que retrocediera, hubieran sido mucho más elevadas (Grindle, 2000). También fue el caso de Colombia, donde un acuerdo entre partidos para establecer una nueva Constitución, en 1991, dio paso a un intenso proceso de descentralización, que impulsó un fuerte desarrollo territorial de los partidos políticos. En los países federales, los líderes políticos y las organizaciones partidarias en los niveles intermedios han fortalecido su poder a medida que avanzaba la descentralización y recibían nuevas responsabilidades. Así, podemos observar que en todos los casos, cuando las reglas electorales favorecen al poder

subnacional, la descentralización constituye un caldo de cultivo para que los partidos políticos de estos países, muy necesitados de nuevos espacios de poder, obtengan un nuevo ámbito donde obtener recursos, con escasas restricciones institucionales (Mainwaring y Scully, 1995; Willis, Garman y Haggard, 1999).

Dado el escaso desarrollo de las reglas formales sobre la coordinación y negociación entre niveles de gobierno, los partidos han experimentado una presión adicional para gestionar directamente las relaciones intergubernamentales, al ser los únicos actores articulados con capacidad para resolver —hasta cierto punto— las tensiones que comportaba el nuevo sistema de gobierno de multinivel. Su desarrollo y consolidación en los diversos niveles de gobierno puede haber contribuido a tal fin, aunque, a veces, los incentivos institucionales para los partidos en favor de la descentralización se han concentrado más en la ampliación del modelo de clientelismo particularista, tradicional en la región, que en la gestión de la diversidad de intereses territoriales. Ello ha originado nuevos problemas de legitimidad, generando un círculo vicioso, sin que se reforzase la institucionalización de los gobiernos descentralizados. En este tipo de situaciones, a menudo las relaciones intergubernamentales articuladas por los partidos políticos pueden verse sesgadas por el control de recursos para el patronazgo: los comportamientos puramente competitivos basados en la defensa de intereses electorales o las tensiones territoriales de poder.

A pesar de los peligros mencionados, no hay duda de que los partidos son los actores que más pueden impulsar las relaciones intergubernamentales, gracias a su capacidad de establecer negociaciones directas entre ellos, o incluso dentro de sus propias organizaciones. Sin embargo, ello puede suceder a costa de las capacidades efectivas de los cargos electos para ejercer el gobierno en los niveles subnacionales, especialmente si el marco de relaciones intergubernamentales no se encuentra bien formalizado, o si los cargos electos no son al mismo tiempo los líderes que disponen del poder en el seno de los partidos. Uno de los peligros existentes en estos desequilibrios, como ilustra el caso boliviano, es que cuando los partidos tienen una organización centralizada en el ámbito nacional y los cargos electos no disponen de demasiada influencia sobre la política interna de los partidos, las relaciones intergubernamentales se caractericen por el predominio del partido en el gobierno central sobre los gobiernos subnacionales, conduciendo a estos países, por lo tanto, a

un nuevo centralismo. El caso contrario nos lo muestra Argentina, donde el peso de los líderes de los partidos en el ámbito de las provincias ha condicionado fuertemente la política nacional en los últimos años. En el caso de Colombia, los incentivos de los políticos nacionales para impulsar y coordinar la descentralización son escasos, ya que sus vínculos con los niveles de gobierno subnacionales son muy fragmentarios, y los partidos como organizaciones tienen escasa capacidad de incidencia en articular carreras políticas a través de distintos niveles de gobierno. El caso mexicano nos introduce en una situación de carácter intermedio, donde existen partidos organizados con estructuras ajustadas a los distintos niveles de gobierno, con sus espacios competitivos y una centralización organizativa muy importante, pero con tendencia a disminuir. Estas condiciones pueden haber constituido incentivos importantes para impulsar su reciente proceso de descentralización.

Por lo que se refiere a la tercera vía de articulación de las relaciones intergubernamentales, centrada en la actividad de la administración pública y las reglas sobre el funcionamiento del servicio civil, cabe señalar que, en general, en los países de la región las redes de relaciones entre profesionales se encuentran poco desarrolladas, especialmente dentro de las administraciones públicas, debido a la fuerte presencia de mecanismos de patronazgo, que provocan gran movilidad de funcionarios y técnicos, sin que haya tiempo suficiente para que se consoliden relaciones de confianza entre los profesionales responsables de gestionar las políticas públicas en distintas administraciones (Ramíó y Salvador, 2004). La ausencia de un servicio civil consolidado, especialmente en los niveles de gobierno subnacional, con sus reglas de selección y promoción, impide que exista mayor estabilidad del personal en la Administración Pública. Por otra parte, el grado de asociación profesional, en general, es muy limitado, ya que además las organizaciones especializadas en actividades de reflexión, que contribuyen a articular este tipo de redes profesionales (*think tanks* o universidades, entre otras), son bastante débiles, aunque en este aspecto existe gran diferencia entre los distintos países. La falta de estabilidad y profesionalidad de los funcionarios públicos —especialmente en los niveles locales y regionales— afecta intensamente los procesos de descentralización, ya que en estos países las relaciones intergubernamentales apenas pueden apoyarse en los vínculos informales entre profesionales y técnicos, característicos de esta vía de articulación.

Reflexiones sobre cuatro casos: Argentina, México, Bolivia y Colombia*

Respecto a la interacción entre instituciones y actores en la configuración de las relaciones intergubernamentales, el caso argentino nos revela aspectos particularmente sugerentes. Los sucesivos períodos de enfrentamiento y acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias, durante el período democrático iniciado en 1983, dan fe de los problemas producidos por los mecanismos institucionales que estructuran las relaciones intergubernamentales en dicho país. En este caso, las relaciones se centran en la negociación constante entre los ejecutivos provinciales y el ejecutivo nacional, quedando los poderes legislativos en un segundo plano, así como el poder judicial, que apenas interviene para deslindar este tipo de conflictos. Los partidos políticos también están muy presentes, pero en segundo plano, ya que no son organizaciones centralizadas y con capacidad de coordinación, sino que constituyen numerosas redes y facciones dirigidas por líderes políticos que, generalmente, ostentan cargos electos y disponen de recursos suficientes para ejercer un cierto patronazgo político (Adroque y Armesto, 2001). El mecanismo de relación entre las provincias y la nación se establece, a veces, de forma conjunta y, otras veces, bilateral. Sin embargo, los procedimientos de negociación están poco estructurados, con apenas reglas de decisión, más allá de las reglas de la unanimidad que establece la propia Constitución. La escasa sofisticación de los procedimientos de negociación facilita la aparición de constantes bloqueos decisorios, que no pueden ser superados mediante la intervención de otro tipo de actores, que activen otras vías de articulación en las relaciones intergubernamentales, dada su debilidad —partidos centralizados, Administración Pública profesional— lo que refuerza los mencionados bloqueos (Bodemer, 1998). Tampoco es muy destacada la imposición de decisiones de carácter jerárquico desde el nivel nacional en los temas horizontales, tan habitual en otros sistemas de gobierno de multinivel, aunque sí se observa una constante dirección jerárquica en el detalle de muchas políticas sustantivas, así como en el manejo de algunos fondos especiales.

* Las siguientes reflexiones se han elaborado a partir de cuatro estudios de caso realizados por el autor (Jordana, 2001, 2002), gracias al apoyo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

El problema del déficit fiscal de las provincias argentinas constituye un ejemplo de las dificultades para la negociación entre responsables de los dos niveles de gobierno. Su crecimiento continuo fue el resultado de la falta de unas relaciones intergubernamentales adecuadas y, sin duda, constituyó un tema de constante preocupación y discusión política desde los años ochenta (Tommasi, Saeigh y Sanguinetti, 2001). La Constitución argentina otorga a las provincias el derecho de endeudarse tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sin requerir la autorización del gobierno nacional, y por otra parte, el gobierno fue transfiriendo responsabilidades políticas sin una negociación clara. Así, en momentos de dificultades presupuestarias, las provincias utilizaban el recurso del endeudamiento para afrontar sus necesidades inmediatas, y cuando había una mejora presupuestaria, el gobierno nacional cargaba con más responsabilidades a las provincias. Finalmente, el recurso al déficit se convirtió en un medio habitual de las finanzas provinciales. En este sentido, la tentativa de algunas provincias de continuar endeudándose hasta alcanzar una situación de quiebra, esperando el rescate final del gobierno nacional, introducía una dimensión oportunista —frente al resto de provincias y al propio gobierno nacional— que provocaba gran inestabilidad en el proceso de formación de las políticas públicas. Por otra parte, el gobierno nacional, en diferentes ocasiones, intentó introducir fórmulas de control sobre la deuda subnacional, pero tampoco se preocupaba excesivamente de resolver los problemas que había generado tal déficit. En esta situación, parece clave la escasa capacidad coordinadora de los partidos políticos, que hacía pivotar todo el peso de las relaciones intergubernamentales y la mayor parte de la responsabilidad de la coordinación sobre los cargos electos. Sólo cuando una mayoría de gobernadores y el presidente eran del mismo partido, se producían momentos de mayor coordinación interna (Montero, 2001).

En el caso de Bolivia, la interacción entre actores e instituciones en la articulación de las relaciones intergubernamentales presenta una combinación muy distinta a la de Argentina, casi opuesta en algunos aspectos. En dicho país, existe un déficit presencial de los cargos electos —los responsables directos de los gobiernos locales— en las relaciones intergubernamentales, entre otros motivos por la ausencia de un nivel regional fuerte. No hay mecanismos institucionales establecidos ni fórmulas consolidadas para la negociación entre cargos públicos. El sistema predominante consiste en la imposición jerárquica de las decisiones desde el

gobierno central, o los departamentos, hacia los municipios. Por el contrario, el peso de los partidos políticos, como articuladores de las relaciones entre niveles de gobierno, es muy destacado. En Bolivia, de forma contraria a lo que sucede en Argentina, los partidos políticos son organizaciones bastante centralizadas, y disponen de mecanismos institucionales para articular la relación entre niveles de gobierno, utilizando, en su caso, los espacios de representación en las Cámaras legislativas. Su capacidad de coordinación es bastante elevada y predomina por encima de las relaciones que establece el resto de actores. Una presencia más directa de los cargos electos en las relaciones entre niveles de gobierno, con mecanismos menos jerárquicos que los existentes, posiblemente compensaría el predominio de los partidos en las relaciones informales entre niveles (Arandia, 2002; O'Neill, 1999).

Tal vez el ejemplo más destacado de este problema lo constituye el débil sistema de representación de los consejos departamentales, controlados por los aparatos de los partidos. Ello favorece una excesiva dependencia del Departamento respecto de los partidos, que se orientan a asignar recursos según criterios electorales y redes de patronazgo, a través de la gestión partidista de los fondos de fortalecimiento municipal (World Bank, 2000). Se trata de un sistema de relaciones intergubernamentales, basado fundamentalmente en el intercambio oportunista de recursos políticos, muy valorados por los partidos: votos en las elecciones y nombramientos de cargos públicos.

No hay duda de que la apertura democrática en el México de los años noventa y la descentralización se influyeron mutuamente de forma importante. Dos estrategias bastante intensas orientaron las acciones del gobierno federal en estos años. Por una parte, los presidentes del PRI intentaron utilizar la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país, evitando así cuestionar su hegemonía en el gobierno federal. Por otra parte, como en otros países, frente a las tensiones económicas de los años noventa, con la explosión de numerosas desigualdades sociales y el aumento de la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos territoriales, en un contexto donde los recursos estatales, para ser efectivos frente a estos problemas, eran muy limitados. Los partidos de la oposición no tuvieron mucho margen de acción para desarrollar otros planteamientos distintos, aunque a lo largo de la década abrieron espacios de confrontación cada vez más extensos, al conseguir numerosas victorias electorales en los niveles subnacio-

nales. La competencia electoral, con todos sus riesgos, se convirtió en una realidad habitual de la política mexicana y, frente a ello, los mecanismos de control y responsabilización política se fueron extendiendo y reforzando a través de los distintos niveles de gobierno (Ward y Rodríguez, 1999).

Estos cambios impactaron en las relaciones intergubernamentales, produciendo algunos ejemplos significativos de cooperación entre gobiernos de distintos niveles; sin embargo, en la mayor parte de los casos tales relaciones se caracterizaron por los fuertes controles institucionales —regulativos, económicos, etc.—, y una dirección burocrática —más que estratégica— desde el nivel federal, reflejando la persistente desconfianza del centro respecto a los niveles subnacionales. El conjunto, por tanto, mantuvo el tradicional modelo jerárquico, matizado por unas relaciones políticas de carácter informal entre el personal político de diversos niveles de gobierno, que tomaron un gran protagonismo (Shefner, 1997). No obstante, todo ello está más relacionado con una cierta persistencia de elementos básicos del modelo tradicional mexicano, que con las nuevas configuraciones emergentes. En este sentido, si las relaciones intergubernamentales centradas en los partidos siguen evolucionando, y si la capacidad de autogobierno de los Estados y municipios aumenta, puede generarse un marco formal de las relaciones intergubernamentales menos orientado hacia el predominio del centro, más focalizado hacia el establecimiento de una compleja estructura de *checks and balances* para el conjunto del gobierno multinivel, con dos tipos de actores en acción, los cargos públicos y los partidos, cada uno con su propia lógica de actuación.

En el caso de Colombia, las nuevas reglas institucionales que introdujo la Constitución de 1991 produjeron numerosos cambios en el país a lo largo de la década de los noventa. Fruto de la fuerte descentralización introducida, las élites políticas locales y regionales se transformaron y se legitimaron democráticamente. Paralelamente, los partidos intentaron mejorar su funcionamiento como organizaciones formales, para frenar el clientelismo tradicional de los representantes en el legislativo. Aunque éste persistió, su capacidad de intermediación dejó de constituir el eje central de las relaciones entre el centro y los entes territoriales en la política colombiana. Todo ello condujo a que en las relaciones intergubernamentales entre el centro y los niveles regionales y locales empezaran a producirse acuerdos puntuales, entre las élites locales, representadas cada vez más por los nuevos líderes elegidos democráticamente, y las or-

ganizaciones burocráticas del gobierno central, dirigidas por los núcleos centrales del partido en el poder. Por ejemplo, a mediados de la década, los alcaldes presionaron fuertemente al gobierno central para que no avanzara en la descentralización sin que hubiera un compromiso claro respecto a los recursos, y los departamentos crearon una Confederación Nacional de Gobernadores para ejercer su influencia a nivel nacional. Por otra parte, toda la dinámica de las «certificaciones» introdujo una cierta práctica de la negociación entre representantes de distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el paso de la negociación claramente política a las negociaciones técnicas o la defensa de posiciones institucionales entre representantes de distintos niveles no llegó a producirse, por las dificultades de integración de los partidos políticos y el aislamiento en que se encontraban los cargos electos respecto a las organizaciones partidarias. También cabe destacar que el fuerte peso de las reglas formales en el campo de las relaciones intergubernamentales fiscales hacía que la mayor parte de los recursos económicos fluyera a los niveles territoriales sin necesidad de negociaciones políticas (Wills, 1998). Así, aunque tanto los partidos como los cargos públicos eran actores activos, su capacidad de acción y coordinación era bastante reducida en ambos casos.

Frente a las nuevas tendencias emergentes, seguían predominando numerosos comportamientos clientelares en las relaciones intergubernamentales, especialmente por parte de muchos representantes de los dos partidos tradicionales. Dado que este comportamiento seguía muy presente en todos los niveles de la política colombiana, influía en las lógicas de negociación entre los representantes de los entes territoriales y el gobierno central —generalmente a través de la mediación de los congresistas—, para la gestión de los fondos de cofinanciación (Martz, 1997). Las reglas electorales que mantienen la fragmentación localista de los representantes al legislativo nacional favorecen sin duda la persistencia del sistema, a pesar de que ahora los «jefes políticos» ya no tienen el monopolio del clientelismo en los niveles locales. Dada la fragmentación de los partidos, las redes políticas que establecen sus miembros son de carácter muy personal, siendo difícil encontrar y acordar soluciones de carácter general a los problemas que se afrontan en el desarrollo de la descentralización (Hartlyn y Dugas, 1999). Además, los partidos políticos no disponen de suficiente capacidad organizativa para coordinar las decisiones importantes en las relaciones intergubernamentales, sea dentro de cada partido, o entre los distintos partidos (Bell, 1998).

La posibilidad de que la participación social y las redes de especialistas y profesionales apoyen la coordinación de las políticas sociales en el marco de la descentralización, no parece muy efectiva. La ya mencionada debilidad y fragmentación de los partidos, la fuerte renovación de cargos técnicos, que se produce con cada cambio político, no ayudan de ningún modo, perdiéndose continuamente experiencia y capacidad técnica. Estas condiciones hacen muy difícil la emergencia de unos cuadros profesionales en los niveles locales con suficiente estabilidad para homogeneizar las prácticas de gestión social y asegurar la continuidad de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles, así como también dentro de cada nivel (Hanson, 1995; Vargas y Gómez, 1997). La desconfianza política, también respecto a la gestión, se convierte en un elemento predominante, ya que en cuanto empiezan a establecerse redes de relaciones personales basadas en la confianza mutua, los cambios políticos hacen desaparecer de la escena a un número extraordinariamente elevado de actores clave. Ello conduce a que la coordinación a través de los medios profesionales no se produzca muy intensamente, ya que frente a las elevadas capacidades técnicas y profesionales del gobierno central, los gobiernos territoriales afrontan graves dificultades para estabilizar sus capacidades técnicas, lo que conduce más a la desconfianza y competencia entre niveles de gobierno, que a la emergencia de fórmulas informales de coordinación. Así, por ejemplo, es frecuente que los órganos nacionales operen con esquemas de desconcentración, incluso manteniendo divisiones territoriales distintas a las de los departamentos. El mantenimiento de organizaciones operativas en el territorio, en áreas que ya han sido descentralizadas, por parte de gobierno central, produce todo tipo de problemas para la gestión de las políticas públicas (Bès, Oliva y Hernández, 1998).

Consideraciones finales

La existencia de modelos de articulación de las relaciones intergubernamentales, centrados básicamente en el predominio de uno de los tres tipos de actores mencionados, como por ejemplo los cargos públicos en Argentina, o los partidos políticos en Bolivia, facilita la aparición de comportamientos de carácter oportunista, en los que cada nivel de gobierno

intenta aprovecharse de los otros, utilizando todos los instrumentos a su alcance. Tal situación sugiere que las relaciones intergubernamentales que combinen diversas formas de relación, y donde participe un mayor número de actores, posiblemente puedan evitar mejor la explotación de un nivel de gobierno por otro, ya que los equilibrios de poder se vuelven más complejos, y las exigencias de rendición de cuentas aumentan, no sólo entre niveles, sino también entre los respectivos grupos de actores. La existencia de diversas formas de articulación de las relaciones intergubernamentales, presentes de forma simultánea en un proceso de descentralización, puede conducir a un aumento de la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos, en la medida en que se produzca un mejor funcionamiento del proceso político local y, también, un ajuste en la asignación de responsabilidades entre niveles con el objeto de elevar la eficiencia en la producción y distribución de los bienes públicos.

Junto a los problemas derivados del hecho de que las relaciones intergubernamentales pesen sobre un solo tipo de actores, también encontramos otras dificultades. Dado que el diseño de la descentralización en América Latina se basó en buena parte en los principios del modelo de «separación de poderes», no se definieron sistemas institucionalizados de relaciones intergubernamentales, ni reglas formales de coordinación. Sin embargo, como ya hemos señalado, las políticas públicas descentralizadas evolucionaron hacia sistemas de repartición de responsabilidades bastante complejos —por la propia lógica política y otros factores analizados—, lo que produjo la aparición de unas relaciones intergubernamentales basadas en dinámicas informales, aunque con un cierto grado de intensidad, dadas las exigencias de conexión existentes. Todo ello forzó finalmente que surgiera un importante nivel de *decoupling* (la diferencia entre los procedimientos formales e informales), que una vez asentado como práctica política, provocó fuertes dificultades para la mejora institucional orientada a resolver problemas de coordinación.

En su conjunto, las relaciones intergubernamentales constituyen un elemento necesario para el funcionamiento de la descentralización, cualquiera que sea su contexto político, y deben evolucionar en paralelo a la evolución de la descentralización, a través de un cierto proceso de aprendizaje colectivo, donde los actores implicados van ajustando sus interacciones a las exigencias de la implementación de las políticas públicas. Si no lo hacen, o lo hacen sin que se establezcan estructuras institucionales

que faciliten la coordinación, el avance de la descentralización puede crear mayores tensiones, debido a que, por su naturaleza, numerosas políticas sociales experimentarán dificultades para afrontar la implementación de sus complejos diseños, y pueden llegar a frenar los procesos de descentralización. Frente a todo ello, no hay duda de que, en muchos países latinoamericanos con procesos avanzados de descentralización, el reto de introducir nuevos ajustes institucionales para favorecer el desarrollo de la descentralización será posiblemente un elemento muy importante del debate político en los próximos años.

Bibliografía

- Adroque, Gerardo y Melchor Armesto (2001), «Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa», en *Desarrollo Económico*, 40, 160.
- Arandia Ledesma, Iván C. (2002), «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia», *Reflexión Política*, 4, 8.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bell Lemus, Gustavo (1998), «The Decentralised State: An Administrative or Political Challenge?», en E. Posada-Carbó, ed., *Colombia. The Politics of reforming the State*, Nueva York, MacMillan Press.
- Bès, Martin, Oliva, Carlos y Rafael Hernández (1998), *Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, Richard M. (2001), «Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes», documento de trabajo, BID/SDS, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bodemer, Klaus (1998), «La descentralización en la Argentina: una reforma truncada», *Agenda. Revista de políticas Públicas*, 1.
- Cabrero, Ernesto (1996), «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional», en *Nueva Sociedad*, 142.
- Colomer, Josep M. (2001), *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel.
- Diamond, Larry y Svetlana Tsalik (1999), «Size and Democracy. The case for Decentralization», en L. Diamond, ed., *Developing Democracy. Towards Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fesler, James W. (1972), «The Basic Theoretical Question: How to Relate Area and Function», en L.E. Groseknick, ed., *The Administration of the New Fede-*

- ralism, Objectives and Issues*, Washington, D. C., American Society for Public Administration.
- González, Edgar e Iván Jaramillo (1996), *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, CEPAL-GTZ, Serie de Política Fiscal 86, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Grindle, Merilee S. (2000), *Aduacious Reforms. Institutional invention and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hanson, E. Mark (1995), «Democratization and Decentralization in Colombia Education», *Comparative Education Review*, 29, 1.
- Hartlyn, Jonathan y John Dugas (1999), «Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation», en L. Diamond, J. Hartlyn, J. Linz y S.M. Lipset, eds., *Democracy in developing Countries. Latin America*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Pub.
- Hutchcroft, Paul D. (2001), «Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power», *Governance*, 14, 1.
- Jordana, Jacint (2001), «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional», documento de trabajo I-22EU, BID/INDES, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2002), «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia», documento de trabajo I-38U, BID/INDES, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mainwaring, Scott y Timothy T. Scully, eds. (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- Manor, James (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, D. C., World Bank.
- Martz, John D (1997), *The politics of Clientelism. Democracy and the State in Colombia*, New Brunswick-Londres, Transaction Pub.
- Montero, Alfred P. (2001), «After Decentralization: Patters of Intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and México», *Publius*, 31, 4.
- Méndez, José Luis (1997), «Estudio introductorio», en Wright, Deil S. (1988), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter, ed. (1991), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- OCDE (1997), *Managing Across Levels of Government*, París, disponible en <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc.htm>
- O'Neill, Kathleen Marie (1999), *Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?*, tesis, Cambridge, Mass., Harvard University.
- PNUD (1997), *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Naciones Unidas.

- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2004), «Administrative Reforms in a Globalised World: Human Resource Management in Latin America's Public Administration», en E. Vigoda y D. Levi-Faur, eds., *International Public Policy and Management: Policy learning Beyond regional, Cultural and Political Boundaries*, Nueva York, Dekker.
- Rodrick, Dani (1996), «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?», *Journal of Political Economy*, 106, 5.
- Rojas, Fernando (2000), «The Political Context of Decentralization in Latin America», en S. Burki y G. Pery, eds., *Decentralization and accountability of the public sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Washington, D. C., World Bank.
- Stein, Ernesto (1999), «Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America», *Journal of Applied Economics*, 2, 2.
- Shefner, Jon (1997), «La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México», en M. Vellinga, coord., *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, D. F., Siglo XXI.
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001), «Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform», *Economía*, 2.
- Vargas González, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento Gómez (1997), *La descentralización de los servicios de salud en Colombia*, CEPAL, Serie de Reformas de Política Pública 51, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Ward, Peter, y Victoria Rodríguez (1999), «New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, 31.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman y Stephan Haggard (1999), «The politics of decentralization in Latin America», *Latin American Research Review*, 34, 1.
- Wills, Eduardo (1998), «Proceso de descentralización y apertura democrática en Colombia: mitos y realidades», *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, 1, Bogotá.
- World Bank (2000), «Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review», 2 vols., report n.º 20115-BO, 25 de agosto, Washington, D. C., World Bank.
- Wright, Deil S. (1988), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica [1997].

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE CASOS NACIONALES

Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales.

¿Políticas multinivel o múltiples políticas?

El caso de México

Enrique Cabrero Mendoza

Introducción

Es indudable que la política social ha sufrido una transformación importante a partir de la década de los ochenta. El Estado de bienestar ha tenido que adaptarse a una nueva realidad económica, a un escenario de restricciones presupuestales, y a un necesario reposicionamiento del papel estatal. Este escenario ha modificado tanto la orientación como la amplitud de las políticas sociales. En Europa —como algunos estudios lo registran—¹ si bien se mantienen diferencias significativas entre países, hay una tendencia a la focalización de los beneficios y a una mayor racionalidad en el diseño de los programas de bienestar social. De igual forma los casos de Estados Unidos y Canadá presentan reformas importantes en las que se observa también una cada vez mayor especialización de las políticas sociales.

En América Latina los cambios han tenido un impacto incluso de mayor magnitud que los observados en países con un mayor nivel de desarrollo. En la mayor parte de los países latinoamericanos la política social había estado concentrada exclusivamente en manos del Estado; además había tenido una orientación universal en sus beneficios, y se había ejercido con una gran laxitud presupuestal. La eficacia de varias décadas de este enfoque no fue la esperada, los rezagos siguieron acumulándose y la nueva economía internacional hizo insostenible el modelo de un Estado omnipresente; era necesario transitar a un Estado más bien modesto. Los programas de ajuste económico hicieron entonces acto de aparición en toda la región. A partir de ese momento las políticas sociales se han transformado radicalmente, se abandona poco a poco la pretensión uni-

versal y se avanza a programas de intervención focalizados. Además la política social se descentraliza, tanto a diversos niveles de gobierno como directamente a la sociedad. Se abandona la visión totalizadora del Estado interventor en el conjunto de las políticas sociales, para transitar a una visión selectiva de intervención en algunas políticas sociales cediendo espacios a otros actores y niveles de gobierno.²

En este escenario México, al igual que muchos otros países, desde hace dos décadas ha venido impulsando políticas descentralizadoras en su agenda de programas de bienestar social. Sin embargo, México había sido uno de los países en los que más débiles impactos habían tenido este tipo de iniciativas. En la década de 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas no lograron los avances prometidos. Sólo recientemente, tanto a partir del período de Ernesto Zedillo (1994-2000), como del de Vicente Fox (a partir del 2000), se observa un avance importante en la descentralización. El contexto de modernización política y de apertura democrática, así como la aparición de alternancias políticas tanto en el nivel federal como en gobiernos subnacionales transforma poco a poco el escenario nacional, y es indudable que este tipo de escenario ha empujado al aceleramiento de la descentralización. En la actualidad los gobiernos estatales pueden incidir, al menos modestamente, en la política educativa, en la política de salud, en los programas de vivienda, así como en los de infraestructura social y de lucha contra la pobreza. Por su parte los gobiernos municipales tienen mayores recursos para ejercer y más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Además existen nuevas disposiciones constitucionales que permiten a Estados y municipios entablar «controversias constitucionales» contra cualquier otro nivel de gobierno, en el caso de que vean afectados sus intereses o se den intromisiones de otros órdenes de gobierno.

Es indudable, pues, que las cosas han cambiado. Sin embargo, en cierta forma el «vínculo fundamental» de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al nivel federal sigue funcionando: el dinero. El sistema federal fiscal mexicano todavía en el año 2003 seguía siendo uno de los más centralizados de América Latina; es evidente que ha habido avances pero la dependencia en materia fiscal sigue siendo muy fuerte, y en ciertos casos incluso asfixiante.³ No debe olvidarse que el centralismo, en un país como México, está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación, desde la época prehispánica, pasando por la conquista, la independencia y la re-

volución, hasta nuestros días de modernización económica y transición democrática.

Se trata entonces, en materia de descentralización, de claroscuros, de matices, de avances muy significativos y de persistencias casi inexplicables. Además hablamos de un proceso a diferentes velocidades y con geometría variable; en algunas regiones se puede observar un México muy cambiado, con espacios importantes de descentralización, con un impulso regional y local que marca el ritmo y las formas; sin embargo en otras regiones vemos el viejo México casi intacto, centralista y premoderno. Es decir, se trata de la cohabitación simultánea de la tradición y del cambio.

En este documento se propone un análisis de los cambios más significativos en la hechura de las políticas sociales de México, no queremos presentar los cambios siempre como logros, se intenta presentarlos también en ocasiones como retos o desencantos. Para empezar se describen brevemente las políticas descentralizadoras generadas en el ámbito de lo social —desde el nivel central de gobierno— a partir de la década de los noventa hasta el momento actual (1990-2003). Luego se analiza el papel de los gobiernos locales, particularmente del nivel municipal, los cuales cada día expanden más su agenda de políticas de bienestar social y asumen responsabilidades que otros niveles de gobierno no han atendido o simplemente han abandonado en el escenario de repliegue estatal en materia de política social. Por último, se presenta un mapa de las políticas sociales en el país y se mencionan los retos que parecen dibujarse para el futuro inmediato.

La descentralización «de arriba hacia abajo» en materia de política social: ¿una historia de desencantos?

La Revolución mexicana de la década de 1910, si bien permitió terminar con una dictadura de treinta años, generó un proceso de dispersión de grupos dentro del territorio nacional, dificultando el control y consolidación de un nuevo modelo que sustituyera al anterior. Se necesitaron varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo esto se logró gracias a una alta concentración del poder en el centro del país, a la represión de iniciativas regionalistas y a la persecu-

ción de líderes y caudillos locales. Es decir, para finalizar con el episodio violento de la Revolución, se instauró un régimen centralista *de facto*, aunque disfrazado de federalismo.

Los primeros gobiernos posteriores a la Revolución no se preocuparon por el excesivo centralismo, más bien lo fortalecieron en la idea de consolidar un Estado nacional. Posteriormente, en el período de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron los primeros planes regionales de desarrollo en el norte del país, aunque diseñados y operados desde el centro. Más adelante, en toda la época del llamado «desarrollo estabilizador» (1958-1970) no existió iniciativa alguna en materia de descentralización.

Es a partir del período 1970-1976 cuando surgen algunas iniciativas descentralizadoras, o al menos, esfuerzos en materia de planificación regional. Posteriormente, en el período 1976-1982 se impulsó el desarrollo de puertos industriales y además surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las diversas regiones del país. Se usaron los créditos diferenciales y los subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes.

Es en el período de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el que se puede decir que surge el primer esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional. Se planteó en el plan nacional de ese momento la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; además se intentó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un Sistema Nacional de Planificación Democrática. Para ello se crearon los Comités de Planificación y Desarrollo tanto a nivel de Estados como de municipios, los cuales serían instancias de deliberación y consenso entre gobierno federal y gobiernos subnacionales. Cabe destacar también la importancia del tema del fortalecimiento municipal; en función de ello se reformó el artículo 115 de la Constitución, en dichas reformas se amplió la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, se establecieron obligaciones en materia de servicios municipales y se asignó a este nivel de gobierno el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de gobiernos locales.

Pese a que esta iniciativa había sido hasta el momento la más amplia y desarrollada en materia de descentralización, los alcances y efectos no fueron los esperados. Al parecer el contexto político poco diverso debido al escenario de «partido único» en el poder, debilitó estas inicia-

tivas. Los comités de planificación, por ejemplo, se convirtieron en foros de protocolo en los que los ejecutivos estatales y los funcionarios federales imponían la lógica, los ritmos y la orientación del proceso; por otra parte, los municipios fueron muy frecuentemente incapaces de asumir el cobro de nuevos impuestos, por lo que durante muchos años el gobierno estatal siguió manejando estos impuestos en nombre del municipio.⁴ Las iniciativas de este período se limitaron a «descentralizar por decreto» y no fueron acompañadas por un programa de apoyos paralelos que hubiese permitido realmente avanzar en el fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales en la hechura de la política social.

En el período de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció como tema específico de la agenda de gobierno; si acaso la excepción fue la política educativa, en la que se inicia un proceso que realmente se desarrolló en toda su intensidad en el siguiente período de gobierno. La otra excepción la constituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) programa que se orientaba a la lucha contra la pobreza, y que contemplaba algunas acciones centradas en el desarrollo regional con una supuesta intención descentralizadora.

La variante fundamental de Pronasol en materia de descentralización es que fue organizado como una estructura paralela a gobiernos subnacionales, dejándolos virtualmente de lado en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. Lo paradójico de Pronasol es que ganaba eficacia como programa que intentaba llegar a las comunidades, en la medida en que rompía la ya de por sí débil institucionalidad de los gobiernos locales, es decir que avanzaba destruyendo lo poco avanzado en el período anterior; fue una intención de «descentralización centralizada».⁵ Este programa finalmente generó un cúmulo de críticas debido a su orientación fundamentalmente electoral; se menciona incluso que se trató de un programa neopopulista para sostener medidas neoliberales.⁶

Indudablemente las primeras iniciativas hasta aquí mencionadas tuvieron un impacto muy poco significativo; el elemento central que explica esto es claramente el contexto político. Las condiciones políticas que prevalecían en los ochenta eran todavía las de un sistema de partido único, escenario en el cual la lógica de subordinación al ejecutivo federal por parte de gobernadores y alcaldes —con el objeto de lograr ascensos en sus carreras políticas— era el elemento clave de las reglas del juego. Se trataba de gobernantes elegidos como candidatos en el interior del par-

tido por la voluntad del presidente o de los gobernadores, lo cual generaba obviamente un mecanismo de lealtades para con éstos, muy alejado de un esquema de rendición de cuentas a la ciudadanía.

A partir de la década de los noventa es evidente que el juego cambia poco a poco. Se trata de gobernadores o alcaldes de oposición que llegan al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada deben (o muy poco) al ejecutivo federal o al gobernador de turno. Aun en el caso de gobernadores y alcaldes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) —partido en el poder durante más de setenta años— el esquema de incentivos cambió; son gobernantes que llegan a ocupar esa posición a través de contiendas competitivas y abiertas a la ciudadanía; sus lealtades con gobernantes del nivel superior, si bien existen, deben ser ponderadas por la rendición de resultados a los votantes. Es evidente que este cambio en las condiciones políticas del sistema ha favorecido que las iniciativas descentralizadoras más recientes hayan tenido un mayor alcance.

A partir de 1994, desde el inicio del período de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un «federalismo renovado», el cual en principio reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. Se hablaba incluso de la necesidad de una profunda redistribución de la autoridad, las responsabilidades y los recursos. Se intentaba asumir, finalmente, un federalismo *de facto* y no sólo *de iure* como había sido el caso mexicano. Se reconocía incluso que era necesario terminar con las facultades extraconstitucionales que el presidente y el nivel federal de gobierno sistemáticamente se atribuían.

En este escenario se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de la educación, la salud y la lucha contra la pobreza. También se reformó el artículo 104 de la Constitución permitiendo a cualquier nivel de gobierno establecer controversias con otros niveles de gobierno exigiendo la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales. Además se incrementaron, aunque muy marginalmente, los recursos fiscales a Estados y municipios. Cabe señalar también en materia de reformas políticas, que en este período se consuma la autonomía total del IFE (Instituto Federal Electoral) cuyo presidente es nombrado por la Cámara de Diputados; asimismo se traspaşa toda inconformidad o conflicto electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia, y se elige por primera vez al gobernador de la ciudad de México, el cual, por cierto, venía de un

partido de oposición. Indudablemente este conjunto de reformas fortalecía la vida democrática del país y creaba un ambiente propicio a la descentralización.

Así, la descentralización en el ámbito de las políticas sociales se dio no como una estrategia única sino que cada sector de política adoptó un ritmo diferente y una estrategia particular. A continuación presentamos algunos elementos en lo referente al sector educativo, al de la salud y al de los programas sociales de desarrollo regional y de lucha contra la pobreza.

*La descentralización de la política de educación:
una estrategia radical e impuesta*

La «federalización educativa», como fue llamada la política de descentralización en este sector, ha sido uno de los procesos más complejos de la descentralización debido a la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación —uno de los sindicatos más poderosos de América Latina con un millón y medio de afiliados— el cual se oponía al proceso. Sin embargo en 1992 se logró un acuerdo con dicho sindicato y se inició el proceso rompiendo con una tradición centralista que se había iniciado desde el período posrevolucionario. A partir de ese escenario las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema de la educación básica nacional permanecen en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales, asignando a los gobiernos municipales la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.

La descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una «estrategia radical»; el decreto para realizarla se estableció en un solo día y en la práctica lo más importante del proceso se implementó en un mes. En el transcurso de tan sólo algunas semanas se transfirieron a los gobiernos estatales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de las haciendas estatales; además, el total del personal gubernamental de los Estados se llegó a multiplicar por cuatro en algunos casos. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo —es decir, se trataba de aprovechar una oportunidad política para la descentralización— generó un congestionamiento

to en las administraciones de los gobiernos estatales debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas e incluso de gobernabilidad, como se ha destacado en estudios realizados.⁷

La manera sorpresiva y rápida de la descentralización educativa es impresionante. En unos cuantos días se rompió con una tradición centralista de más de setenta años; sin embargo es indudable que esto no fue lo mejor para gobiernos estatales que vivieron un proceso caótico difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos; cabe señalar, por ejemplo, que algunos gobiernos estatales se vieron fuertemente amenazados en lo político por las secciones sindicales locales de maestros. La descentralización de este sector se caracterizó por la carencia de un proceso previo de «acondicionamiento» institucional y administrativo, es decir, no se llevaron a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos estatales; además, dada la velocidad de la transferencia de recursos, los gobiernos estatales no tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en las que se les transfería el sistema educativo de la región. El proceso fue decidido centralmente, no se consultó con gobiernos estatales; se trata de una «descentralización impuesta» por el poder presidencial: los gobiernos estatales fueron simples «receptores» de una política decidida centralmente, y que no era una demanda de las regiones.

Así, el proceso descentralizador en el sector educativo ha sido paradójico. Pese a la magnitud de las funciones y los recursos transferidos, los gobiernos estatales ganaron espacios muy marginales de acción y autonomía. Las negociaciones con el sindicato educativo, por ejemplo, son realizadas por el gobierno federal y no se permite la injerencia de gobiernos estatales, pese a que éstos son los que asumen las inconformidades de maestros y las presiones políticas del sindicato. Otro ejemplo es que los recursos financieros transferidos están totalmente «etiquetados» dado que se consumen casi en su totalidad (98-99 %) en el pago de sueldos de maestros transferidos.⁸ Es decir, pese a que el Acuerdo de Transferencia otorga a los Estados la responsabilidad de la calidad de los servicios, no transfiere ningún recurso para el manejo del sistema salvo los comprometidos como salarios. Por último, otro ejemplo es el hecho de que los Estados operan y administran el sistema pero no pueden intervenir en la orientación del mismo, ni en los contenidos educativos, salvo en algunos temas regionales que podrán añadirse previa autorización del Ministerio Federal de Educación. Se trata de un proceso descentralizador

de gran magnitud pero más cercano a una simple desconcentración administrativa.

El gobierno de Vicente Fox no ha llevado a cabo todavía modificaciones sustanciales en este proceso; por el contrario, más bien ha sufrido las consecuencias del mismo, tal es el caso de algunos gobernadores que solicitan y exigen al gobierno federal volver a asumir la administración y operación del sistema educativo ante la imposibilidad de los gobiernos estatales de llevar a cabo exitosamente esta labor dada la restricción de recursos y la fuerte dependencia del centro en materia de negociación con el sindicato. Sin embargo, cabe destacar una iniciativa importante del gobierno de Fox orientada a las «escuelas de calidad», programa que transfiere recursos directamente a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en la infraestructura escolar y en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores. Es importante mencionar que este programa, si bien ha sido diseñado una vez más desde el centro, tiene la característica de que responde a iniciativas desde las mismas escuelas y comunidades educativas. Aunque todavía es difícil evaluar los resultados del mismo, dado que se encuentra en una fase apenas inicial, todo parece indicar que está teniendo un impacto importante fortaleciendo las iniciativas de las comunidades escolares.

Es difícil establecer un balance de lo positivo o negativo de la descentralización educativa. Son pocos los años transcurridos y no se observan cambios importantes en los indicadores educativos como son: los índices de analfabetismo, la cobertura educativa o la eficiencia terminal. Por una parte es indudable que el proceso hasta ahora ha generado más problemas que oportunidades a los gobiernos estatales. Las administraciones estatales se han visto congestionadas en su operación, el marco institucional se ha rebasado, los sistemas administrativos se han hecho obsoletos dada la dimensión de las nuevas operaciones, los gobiernos estatales —sobre todo en la fase inicial del proceso— se habían debilitado políticamente. Sin embargo, por otra parte es indudable que el proceso ha abierto espacios a la capacidad emprendedora e innovadora de los gobiernos estatales. En pequeños «espacios de indefinición» que el Acuerdo de Transferencia dejó, algunos gobiernos estatales han desarrollado proyectos propios.

La experiencia de la descentralización educativa es pues ambigua: es un proceso radical que ha generado caos e ineficiencia, una descentralización decidida, diseñada y controlada desde el centro; sin embargo, es

también un proceso que genera modestamente oportunidades para la introducción de nuevas formas de conducción de la política educativa desde las regiones y las localidades.

*La descentralización de la política de salud:
una estrategia incremental y concertada*

La experiencia de la descentralización del sector salud, por su parte, ha sido muy diferente. La descentralización de la salud comenzó en 1983 en el período de Miguel de la Madrid; en esos años se empezaron a descentralizar los servicios a poco menos de la mitad de los Estados del país. En el período de Carlos Salinas de Gortari el proceso disminuyó su intensidad hasta prácticamente paralizarse. Posteriormente fue en el período de Ernesto Zedillo —en el marco del nuevo federalismo— cuando el proceso se retomó, esta vez con una mayor intensidad. El Acuerdo para la Descentralización de los Servicios de Salud se firmó en 1996, iniciándose así la transferencia de recursos humanos, materiales y presupuestales hacia los gobiernos estatales. Al igual que en el caso educativo, en este sector el nivel federal queda a cargo de la facultad normativa y de control y los Estados son responsables de la operación del sistema.⁹

Una de las virtudes más valiosas de la política descentralizadora en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que el proceso se inició en 1983. Los tiempos de la descentralización en este sector permitieron negociaciones y ajustes permanentes entre el Ministerio Federal de Salud y los gobiernos estatales. Se trata, al contrario del caso de la educación, de una «estrategia incremental», la cual permitió la maduración y acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, así como la profesionalización de los funcionarios que se harían cargo de las nuevas responsabilidades. Además, cabe mencionar que la descentralización en el sector salud, a diferencia del sector educativo, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, integró la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estatales, lo cual facilitó enormemente las transferencias. Por otra parte, se ha contado con una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora entre el nivel federal y los diversos gobiernos estatales: el Consejo Nacional de Salud, lo cual permitió realizar los ajustes necesarios oportunamente y tomar en cuen-

ta los ritmos, percepciones y preferencias de los actores estatales; se trató, pues, de una «descentralización concertada». Ciertamente el sector salud no se encuentra inmerso en un contexto político tan complejo como el sector educativo; esto ha permitido llevar a cabo una estrategia descentralizadora más organizada y planificada.

El gobierno de Vicente Fox ha mantenido en este sector la misma estrategia: no ha habido novedades importantes todavía. Si acaso cabría mencionar que el programa «municipios saludables», que si bien se había iniciado anteriormente, se ha profundizado y ampliado. La idea es que los gobiernos municipales, con la incorporación de la sociedad civil, se comprometan a adoptar diversas acciones recomendadas por el gobierno federal y de esta manera puedan acceder a mayores transferencias de recursos.

Tampoco los beneficios de la descentralización en salud son todavía visibles. De hecho será difícil profundizar el proceso si no se incrementan los recursos transferidos, que si bien no están tan «etiquetados» al pago de sueldos como en el sector educativo, son también insuficientes. Es previsible que en este sector se gane en eficiencia y se amplíe la participación social en los próximos años. Pese a las limitaciones se trata de una de las políticas descentralizadoras más exitosas realizadas hasta el momento en México.

La política de desarrollo de infraestructura social y la lucha contra la pobreza: acción comunitaria vs. focalización individual

Por último, se puede hacer referencia a la descentralización en el sector de programas de lucha contra la pobreza y creación de infraestructura social. A la llegada de Zedillo al poder, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), promovido por la administración anterior, desapareció. Este hecho era inevitable dada la fuerte polémica que se generó al final del gobierno de Salinas sobre el sesgo electoral que dicho programa pudo haber tenido. El conjunto de acciones que manejaba el Pronasol se convirtió en el Ramo 26, es decir, se adoptó el nombre técnico de la partida presupuestal de los programas sociales con el fin de evitar la polémica. La primera acción de dicho gobierno fue descentralizar los mencionados fondos a Estados y municipios; el primer año de gobierno se descentralizó el 50 %, el segundo el 65 % y el tercero prácticamente la totalidad de

los fondos. Posteriormente, una de las acciones más visibles del Congreso —por primera vez en todo el período posrevolucionario, sin mayoría absoluta del PRI— fue la creación a partir de 1998 del Ramo 33, al que se transfirieron algunos de estos programas sociales, y el cual fue totalmente descentralizado a los gobiernos estatales y sobre todo a los gobiernos municipales del país.¹⁰

En la descentralización de estos programas, el nivel federal mantuvo la función normativa tanto de los rubros en los que se podían gastar dichos recursos, como en los criterios de distribución de dichos fondos. Por su parte los gobiernos municipales debían promover la creación de un Consejo Municipal, conformado por diversos agentes sociales locales y beneficiarios, y conjuntamente con este Consejo decidir sobre la asignación de los fondos, priorizar las inversiones y supervisar el uso de los recursos. El tipo de obras de infraestructura social que estos fondos contemplan son: urbanización municipal, alcantarillado, drenaje y letrinas, agua potable, infraestructura productiva rural, mejoramiento de caminos rurales, mejoramiento de vivienda, infraestructura básica educativa y electrificación rural y de colonias pobres, principalmente. Estos rubros continúan siendo los establecidos en el gobierno de Vicente Fox, el cual ha ampliado incluso los fondos disponibles.

El impacto de este proceso descentralizador, si bien ha sido importante, no ha estado exento de problemas. A diferencia de los otros sectores comentados, aquí se adoptó una estrategia de descentralización sin un estricto seguimiento, es decir, los márgenes de autonomía de decisión cedidos a Estados y municipios fueron mayores. Esto, aunque ha obligado a gobiernos estatales y municipales a desarrollar una gran creatividad, ha generado ciertos problemas. Entre ellos se pueden mencionar, por una parte, el hecho de que los objetivos del programa pueden desviarse; particularmente se ha observado que en varios casos se pierde el foco de atención hacia los grupos más desfavorecidos de la población con el fin de atender a los grupos políticamente más visibles a nivel local. Por otra parte, y complementando lo anterior, se ha observado también que el tipo de obras realizadas en muchos municipios se orientan cada vez más a las cabeceras municipales descuidando a las poblaciones marginadas; es decir, la obra pública se concentra cada vez más en infraestructura de mejoramiento urbano (pavimentación, vías de comunicación y parques) y no necesariamente en atención social de primeras necesidades (agua, caminos o mejoramiento de vivienda).

La descentralización de este tipo de programas muestra la otra cara de la moneda; esto se refiere por un lado a la falta de capacidades administrativas municipales; parte de los recursos no son utilizados por falta de proyectos de inversión y permanecen en cuentas bancarias. Por otro lado, debido a la «contaminación política local» se puede distorsionar el objetivo de programas gubernamentales en el afán de establecer mecanismos de clientelismo político en el espacio local. Sin embargo, no es posible todavía establecer un balance definitivo; si bien se han generado problemas como los enunciados sobre todo en la fase inicial del programa, las posibilidades que estos recursos han abierto para regenerar la capacidad emprendedora e innovadora en los gobiernos municipales ha sido particularmente muy notoria. Como se verá más adelante, la innovación a nivel local de gobierno se expande aceleradamente en el caso mexicano y este programa en parte ha coadyuvado sin duda al proceso.

Una segunda vertiente de programas de lucha contra la pobreza fue iniciada en el gobierno de Zedillo bajo el nombre de Progresas y continuada y ampliada por el gobierno de Fox bajo el nombre de Oportunidades. Este programa consiste en una transferencia directa de subsidios a familias en situación de pobreza; se trata de un programa que deja de lado la idea del desarrollo comunitario local y se focaliza en el individuo. El programa contempla transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares y mínimos de atención a la salud, entre otros. Estos programas identifican a familias específicas en situación de pobreza y transfieren el recurso directamente a las madres de familia. Se trata de una estrategia de focalización que reconoce las limitaciones de otros programas que, al integrar diversos intermediarios, pueden alejarse de los grupos con mayor grado de marginación.

Los claroscuros de la descentralización «de arriba hacia abajo» en materia de políticas sociales

La realidad es que en México a lo largo de las últimas décadas no ha existido una estrategia global o integradora a medio y largo plazo para la descentralización. Más bien lo que se ha dado son iniciativas diferentes en su vocación e intención, sin una secuencia o eslabonamiento entre ellas. Cada una ha surgido en coyunturas particulares y con intereses muy precisos. Se trata de propuestas derivadas del pragmatismo, e inclu-

so han sido iniciativas que han competido entre ellas mismas, que han destruido lo poco avanzado en el período anterior para imponer una nueva lógica y orientación; además, ninguna ha logrado sus objetivos como programas sexenales. Ni congruencia, ni continuidad, más bien contradicciones y rupturas, ésta es una mejor interpretación de la historia descentralizadora mexicana.

Se puede derivar de lo anterior que la descentralización de políticas sociales desde el centro federal hacia regiones y localidades ha sido tardía, errática y con efectos desiguales. La estrategia radical de descentralización adoptada en el sector educativo, grande en transferencias, ha sido muy pobre en lo que se refiere al fortalecimiento de los gobiernos estatales en materia educativa. Los niveles estatales han desarrollado muy poco iniciativas propias y estrategias innovadoras, en parte porque la normatividad se lo impide, en parte porque están ocupados en llevar a cabo la compleja operación administrativa del sistema. Se transfirieron problemas más que oportunidades de política social. Los ritmos fueron apresurados y las debilidades institucionales de gobiernos estatales en materia educativa todavía persisten. Algunas ventanas de oportunidad se abren, pero se requerirá más tiempo para que éstas tengan un impacto importante. Dicho en otras palabras, la descentralización educativa ha sido intensa en la dimensión jurídica, frágil en la dimensión política, y muy débil en la dimensión sustantiva. El sector sigue adoleciendo de los problemas del centralismo y de la falta de innovación sobre todo estatalmente; por su parte los municipios parecen ser más activos, aunque actúan por iniciativa propia. Más que un gobierno multinivel en la política educativa, lo que se ha construido desde el gobierno federal es un sistema de subordinación múltiple de gobiernos subnacionales al nivel central con algunas nuevas funciones centralmente definidas, diseñadas y controladas.

Por lo que se refiere a la política de salud los logros son mayores aunque todavía inciertos. En este caso el ritmo incremental permitió a gobiernos estatales irse acondicionando institucional y administrativamente. Todavía el centralismo es fuerte pero se trata de un centralismo de naturaleza federalista en el que hay espacios de diálogo intergubernamental; por ello, el ritmo del proceso y sus modalidades han variado de Estado a Estado, dado que ha habido una adaptación a las necesidades y expectativas locales. La descentralización ha sido intensa en la dimensión jurídico-política, hay poca confusión en áreas de acción interguber-

namental, y avanza la intensidad en la dimensión sustantiva; aunque el diseño y evaluación de la política todavía se mantienen en el centro, la implementación poco a poco gana espacios de acción en el nivel estatal. Se trata de un gobierno multinivel todavía en construcción y por ahora muy centralizado.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo de infraestructura social y lucha contra la pobreza hay también logros importantes aunque retos y fallas por superar a corto plazo. En este sector de política el centro adoptó una estrategia diferente; aquí se descentralizó de forma menos condicionada, abriendo espacios reales de decisión a los espacios regionales y locales. El problema consiste en que el centro no fue capaz de diseñar mecanismos de regulación innovadores, por lo que en ocasiones estos programas se dispersan, se atomizan en sus efectos, y pierden a veces el «foco de atención» sobre los grupos más necesitados. Se trata de una situación en la que la descentralización fue débil en la dimensión jurídico-política, aunque intensa en la dimensión sustantiva. Claramente se está construyendo en este tipo de programas un gobierno multinivel que en ocasiones carece de coordinación. Otro caso es el de programas como Progres a Oportunidades, caso en el que se renuncia a una descentralización y a la creación de un gobierno multinivel buscando más bien construir un programa dirigido «a distancia» pero desde el centro, con una focalización máxima en llegar al beneficiario del mismo.

Como se puede ver, la descentralización de las políticas sociales en México se ha dado con intensidad en la última década; sin embargo la visión dominante de la descentralización ha sido expresada bajo un enfoque «de arriba hacia abajo» que no necesariamente ha permitido fortalecer a las regiones y a las localidades. Poco participan gobiernos estatales y municipales en la hechura sustantiva de las políticas, más bien se les ha asignado el papel de operadores de políticas; centralmente definidas. Es claro que el gobierno federal en parte actúa de esta forma no sólo por la tradición centralista del modelo mexicano sino también porque ha sido incapaz de transformarse a sí mismo de un gobierno que intervenía, operaba y controlaba directamente la totalidad de la agenda de políticas sociales, a un gobierno que despliegue nuevos mecanismos de regulación, que establezca acuerdos intergubernamentales, que promueva la coordinación horizontal y que sea capaz de construir acciones multinivel en la hechura de políticas. Además, se podría afirmar que al me-

nos hasta el 2003 el cambio de partido político en el ámbito federal no había significado un cambio trascendente en el ritmo de la descentralización; si acaso se observan cambios marginales en la orientación de algunas políticas.

Es claro que la descentralización «de arriba hacia abajo» ha tenido limitaciones considerables y que falta mucho por hacer; sin embargo es interesante observar en otro plano que los espacios regionales y locales no esperan pasivamente, por el contrario, las iniciativas «de abajo hacia arriba» que despliegan los gobiernos subnacionales promueven una acción pública social de alta intensidad en el espacio local y generan un impacto interesante.

El despertar de los gobiernos locales: ¿una descentralización impulsada desde abajo?

Un componente interesante en la dinámica descentralizadora de México es que desde años recientes el ritmo de la descentralización no sólo depende de la lógica del centro, sino que los gobiernos locales se agitan y se movilizan alterando la tradición centralista. Los gobiernos estatales, ahora en contexto de federalismo real, emprenden algunas iniciativas propias que amplían en los hechos los espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por la ciudadanía que participa y exige eficacia en las acciones del gobierno local, se han visto obligados a desarrollar una capacidad innovadora en sus propuestas y a imaginar estrategias alternativas de gestión social local. Se podría decir que los gobiernos subnacionales imponen poco a poco un «nuevo ritmo a la descentralización».

En cuanto al Estado lo que se observa es el aprovechamiento de «espacios de indefinición» en la asignación de tareas desde el centro federal. Por ejemplo en el ámbito educativo algunos Estados han instrumentado ambiciosos programas de capacitación de maestros, programas de supervisión y mejoras a la calidad educativa, constitución de comités de padres de familia que participan en planificación de espacios, calendarios escolares y actividades extracurriculares.¹¹ Cabe señalar incluso que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los Estados. Si bien se trata todavía de expe-

riencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presione cada vez más al centro por la cesión de mayores espacios de decisión.

Por lo que se refiere al nivel municipal los avances son más significativos. Es en este nivel en el que un muy vigoroso proceso de expansión de la agenda de políticas sociales se está dando. En primer lugar, se observan en algunos casos *nuevos estilos de liderazgo en el gobierno*, alejados de la lógica tradicional patrimonialista, es decir, se trata de gobernantes preocupados por generar proyectos colectivos en un marco de participación abierta con agentes locales diversos. Se han observado también experiencias en las que nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en la *coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales del espacio local*; este tipo de mecanismos ha generado esquemas de cogestión muy exitosos. Una tercera modalidad ha sido la de crear *nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales*, en las que aun partidos de diferentes colores políticos han sido capaces de cooperar en proyectos de desarrollo regional. Por último, también se observan casos en los que la incorporación de *nuevos sistemas de gestión* ha permitido mejorar el desempeño de gobiernos municipales sin esperar la ayuda de gobiernos estatales o del federal.¹²

La función tradicional de los gobiernos municipales ha sido la prestación de servicios públicos (recogida de basura, agua potable, equipamiento urbano, alumbrado público, mercados, etc.). Curiosamente, aunque la Constitución no le otorga al nivel municipal casi ninguna responsabilidad en materia de política social, un número cada vez más importante de municipios de México ha venido expandiendo su agenda de atención a este tipo de políticas desarrollando programas muy diversos de bienestar social tales como: atención a grupos vulnerables (niños, mujeres, minusválidos, ancianos, indígenas, jóvenes adictos, pobres, entre otros), programas de promoción de valores (cívicos, deporte, medio ambiente, solidaridad ciudadana), igualmente programas de superación educativa (a profesores, estudiantes, instalaciones escolares), programas de sanidad y prevención de la enfermedad, programas de generación de oportunidades (empleo, empresas familiares, créditos, capacitación), programas de mejora del patrimonio familiar (vivienda, obras de infraestructura, tenencia de la tierra), incluso programas de mediación de conflictos (entre comunidades, ciudadanos, familiares).¹³

Es interesante observar en detalle este panorama de acciones municipales en materia de bienestar social. A partir del año 2001 se lleva a cabo en México el Premio Gobierno y Gestión Local¹⁴ que reconoce prácticas municipales exitosas en diversas áreas de política pública municipal. Durante los dos primeros años de este certamen se han presentado 840 programas que están operando. De ese total, 294 (un 35 %) se refieren a programas de bienestar social. Si bien este conjunto de programas no constituye una muestra estadísticamente diseñada con este fin, sí permite entender el panorama de diversidad en la intervención municipal en materia de políticas sociales. Algunas observaciones de este conjunto de programas muestran tendencias interesantes.

Es interesante por ejemplo observar que de ese total de programas sociales una mayoría (un 64 %) surge por una convergencia de intereses entre el gobierno local y la ciudadanía o grupos sociales particulares; de hecho es difícil identificar el origen detonador de las acciones dado que se construyen de una forma entremezclada entre gobierno-ciudadanía; se trata de políticas cuya hechura se lleva a cabo en cogestión. En algunos casos (un 21 %), se trata de programas derivados de mandatos o acciones promovidas por otro nivel de gobierno. Finalmente en otros casos (un 15 %), se trata de programas de corte asistencialista cuya orientación es atender a grupos, familias o individuos en situación desfavorable, aun cuando éstos no interactúen de una forma activa con el gobierno local. Es por tanto evidente que las acciones sociales desde los gobiernos locales tienen un importante componente de participación ciudadana.

Entre los programas de naturaleza social se observa una proporción mayor de *programas que promueven el desarrollo social* (un 37 %), es decir, programas que mediante la acción conjunta de la comunidad buscan promover actividades económicas que permitan la subsistencia o incluso la generación de riqueza para grupos desfavorecidos. Los microcréditos, el impulso de redes de empresas familiares, las asociaciones de productores, programas de empleo en la construcción de caminos, mecanismos de coordinación entre comunidades o localidades para impulsar actividades comerciales, mercantiles, artesanales, turísticas, o incluso algunas actividades de promoción de vivienda, entre otras. Este tipo de programas, si bien son modestos en sus alcances han tenido un impacto importante en los espacios locales; además, en algunas regiones cambian la cultura pasiva y dependiente de las comunidades, para despertar un espíritu de empresarialidad local. Otra cualidad de este tipo de

programas es que, por lo general, requieren de una fuerte dosis de cooperación social y de capacidad de organización comunitaria, es decir, incrementan la acumulación de capital social y generan una acción pública de alta intensidad¹⁵ entre población y gobierno local. Es interesante también observar que estos programas surgen en cualquier región del país, tanto en el norte y centro industrial, como en las regiones del sur. Además se ven ejemplos exitosos de estas iniciativas tanto en municipios urbanos grandes como en pequeños municipios rurales o gobernados por usos y costumbres.¹⁶

Otro grupo de programas sociales está integrado por diversas *acciones que promueven el bienestar social*. En este grupo, que constituye un 31 % de los programas sociales observados, se encuentran acciones por ejemplo de protección a «grupos vulnerables» (mujeres solteras o que sufren de violencia intrafamiliar, ancianos, niños de la calle, minusválidos, o familias o individuos en situación de pobreza extrema). Estos programas se caracterizan por ser más bien de carácter asistencialista; en ellos la población objetivo es pasiva y no necesariamente demanda ser ayudada: más bien el gobierno local por su propia iniciativa identifica a estos grupos y despliega algunas acciones para protegerlos en su situación de vulnerabilidad. De igual forma se identifican en este conjunto programas de atención a «grupos en riesgo» (jóvenes o niños en riesgo de drogadicción, grupos de jóvenes pandilleros llamados «chavos banda», prostitutas, etc.). En este tipo de acciones el gobierno local actúa en diálogo e interacción con los grupos objeto de los programas dado que sin su cooperación es difícil tener resultados importantes. Por último, en este conjunto de programas hay unos orientados a la «promoción de grupos prioritarios» (actividades para ancianos, para superación personal de mujeres, jóvenes deportistas, etc.).¹⁷ Cabe mencionar que este tipo de programas de bienestar social se presenta sobre todo en municipios del norte del país y en el centro; muy escasamente surgen todavía en el sur del país. Además se dan poco en municipios pequeños y rurales; es decir, se trata, por su naturaleza, de programas que surgen en espacios urbanos.

También se puede hacer referencia a diversas *acciones de promoción educativa* (un 23 %), que consisten, por ejemplo, en programas de becas a estudiantes destacados, premios a estudiantes y profesores reconocidos por su labor, acciones educativas para niños con problemas de aprendizaje, equipamiento escolar, o mejora de las instalaciones educati-

CUADRO 1

Distribución de programas sociales en un conjunto de 294 programas municipales analizados (2001 y 2002)

Desarrollo social	Educación	Bienestar social	Salud
37 %	23 %	31 %	9 %

vas. Estos programas por lo general son de carácter participativo, dado que requieren de una acción conjunta entre gobiernos locales, maestros y padres de familia. Se trata de programas que surgen sobre todo en municipios urbanos y son poco frecuentes en el sur del país. Cabe mencionar que si bien estos programas tienen cada vez más presencia en el escenario municipal nacional, todavía no se pueden comparar a otras realidades nacionales.¹⁸

Por último, algunos programas (un 9 %) se orientan a *acciones en el ámbito de la prevención y promoción de la salud*. En este grupo de programas podemos hacer referencia a acciones de prevención de enfermedades, educación sanitaria, campañas de atención a grupos marginados, rehabilitación de focos de infección, verificación sanitaria de establecimientos, control de mataderos, de animales domésticos y programas de alimentación. Algunas de estas acciones se coordinan con el nivel federal de gobierno a través del programa «municipios saludables»; sin embargo, otras de estas acciones son de iniciativa exclusiva del municipio, y, por cierto, no siempre coexisten armónicamente con los programas normales federales.¹⁹

Como se ha podido ver por el análisis anterior, el panorama de las políticas sociales cambia en la medida en que los gobiernos locales despliegan acciones propias y cada vez con mayor intensidad. Es claro que este tipo de acciones desde el gobierno municipal son modestas en el monto de recursos que aplican, y no pueden compararse en ningún momento con aquellas acciones ejecutadas federalmente o en algunos casos por los gobiernos estatales. Sin embargo, lo interesante es el alto impacto que se genera debido a la característica de proximidad de las acciones públicas locales. Los ciudadanos perciben este tipo de programas como confiables, flexibles, más atentos a las preferencias ciudadanas y, además, ofrecen una gestión de cuentas más directa y eficaz. Cabe entonces

preguntarse cómo se configura el nuevo mapa de las políticas sociales en el México contemporáneo.

Los dos «ejes en tensión» en la hechura de las nuevas políticas de bienestar social

Como se ha visto hasta aquí, la evolución reciente de las políticas sociales en un país como México es cada vez más diversa y compleja. Se da una mezcla de iniciativas que vienen de la tradición descentralizadora desde el gobierno central federal hacia gobiernos estatales y municipales, y por otra parte iniciativas que se promueven desde los espacios locales con un enfoque diferente, más preocupado por atender de forma emergente ciertas necesidades sociales. Además, en el interior de cada nivel de gobierno se adoptan también diversidad de enfoques, unos más orientados a promover la atención de necesidades focalizando a los grupos, familias e individuos más necesitados, y otros a promover el desarrollo social comunitario mediante acciones cooperativas entre gobierno y sociedad. Es decir, tanto intergubernamentalmente y de forma vertical se amplía el panorama de opciones, como intragubernamentalmente y de forma horizontal se diversifican los mecanismos y estrategias de acción en materia de política social. Estos ejes de diferenciación en la hechura de la política social abren un panorama mucho más amplio de acción pública en torno a lo social, aunque no necesariamente constituyen una estrategia complementaria y coherente; más bien se trata de ejes en «tensión permanente».

Entre la descentralización desde el gobierno central o la acción desde lo local

Es claro que el grado de intensidad de la descentralización y el ritmo de la misma ha sido para el caso mexicano una variable que el centro federal ha intentado modular y controlar; sin embargo los rendimientos decrecientes de una política social centralizada cada vez son mayores. Por ello la descentralización de «arriba hacia abajo» desde hace algunos años si bien avanza, no parece ir al ritmo requerido. Este desfase genera situa-

ciones diversas. Por una parte, como ya se vio en la sección anterior, los niveles locales de gobierno despliegan una «agenda propia» de acciones en torno al bienestar social; sin embargo esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse, con la agenda federal. Es decir, en la medida en que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Por ello, más que un gobierno multi-nivel, lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas sociales diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión a largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementados por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, y por tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo, se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, que frecuentemente generan desconfianza y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas sociales impulsados por los municipios,²⁰ que tienen una visión a corto plazo o incluso en ocasiones emergente, además con frecuencia son improvisados en su diseño técnico, por lo general llevados a cabo por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización, y también el respaldo presupuestal de estos programas es frágil y puede ser efímero. Sin embargo son acciones espontáneas que generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía, y que además se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

La paradoja es entonces que las virtudes de unos programas son los fallos de los otros y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental se produce todavía poco en el caso mexicano.

Entre la «atención individual exógena» y la promoción de una «acción comunitaria endógena»

Otro eje de tensión en la construcción de las nuevas políticas sociales tiene que ver con el dilema de asistir en lo social a individuos y familias o generar procesos de desarrollo social mediante una empresarialidad local y una acción comunitaria de alta intensidad.

Por una parte se implanta cada vez con más fuerza la idea de la «nueva gerencia pública» (*new public management*) que recomienda focalizar lo más posible la intervención estatal y atender al cliente-ciudadano individualmente con un servicio preciso y claramente identificable. Se amplía así una visión que privilegia el subsidio directo a individuos o familias en situación de carencias, «evitando» los costos de transacción de la acción colectiva. En relación con el caso mexicano se han mencionado programas con este enfoque (Progresas/Oportunidades), y programas similares se multiplican en varios países latinoamericanos.

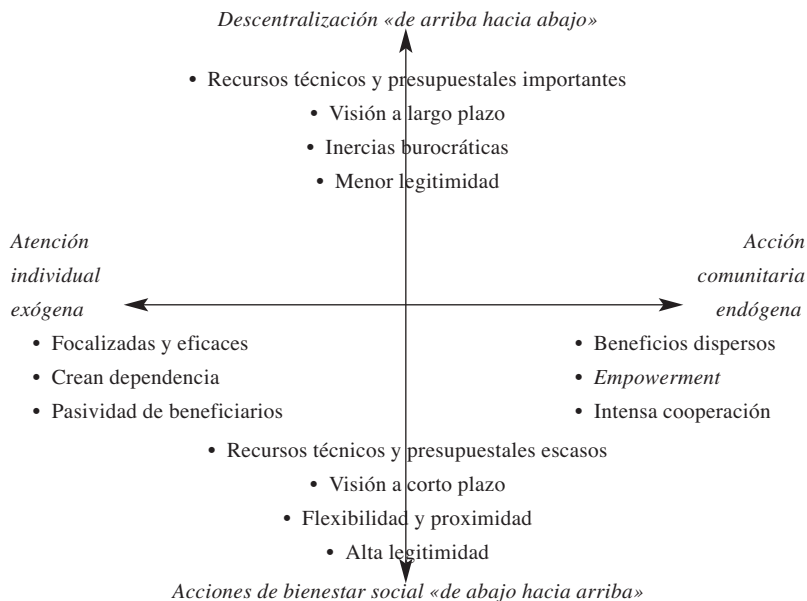
Por otra parte una visión alternativa, que proviene de los modelos de acción comunitaria, sostiene que lo más eficaz es promover programas que inyecten energía a la sociedad local y a los grupos en situación de pobreza. Desde esta perspectiva el desarrollo y el bienestar no pueden ser impuestos exógenamente, solo las comunidades y grupos sociales son capaces de generar endógenamente las condiciones para mejorar su situación. En este sentido los programas de bienestar social son más bien «ayudas estratégicas» para salir de situaciones de pobreza y carencias de oportunidades, las cuales deben apuntalarse desde el capital social, desde las redes de cooperación ciudadana y a partir de la activación de la energía social (*empowerment*).

Parecería existir aquí también una paradoja: en la medida que se focalizan más las políticas de bienestar social, la eficacia de las mismas y los beneficios directos para individuos y familias en situación de carencia son mayores. Sin embargo, por lo general se mantienen las dependencias del subsidio gubernamental y no se genera un aprendizaje social para abandonar, mediante acciones colectivas, la situación de exclusión y marginalidad. Desde la otra perspectiva, la de la acción comunitaria, los beneficios directos se diluyen más y generalmente también pueden tardar más, aunque se genera un aprendizaje de los beneficios de la cooperación y se puede actuar de forma menos dependiente ante retos futuros.

Cabe mencionar que para el caso mexicano, y posiblemente para otros casos latinoamericanos, estos enfoques coexisten. Si bien tienen lógicas diferentes y estrategias hasta cierto punto contradictorias, la realidad es que coexisten establemente. El primer enfoque parecería ser más eficaz en el caso de población en situación de pobreza y marginación extrema, mientras que el segundo podría tener un impacto muy positivo en situaciones de pobreza moderada.

La tensión de ambos ejes hasta aquí comentados, podría visualizarse como se presenta en el esquema 1. La situación dominante en la hechura de políticas sociales para el caso mexicano se expone en el esquema 2.

ESQUEMA 1
EJES «EN Tensión» EN LA HECHURA DE LA POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL



ESQUEMA 2
«MAPA» DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES PARA EL CASO MEXICANO



(F) Programas federales.
(M) Programas municipales.

Comentarios finales

Es evidente que las políticas sociales se han transformado en los últimos años; esto se puede ver con gran claridad en el caso de los países latinoamericanos. La orientación, el diseño, los objetivos y las formas de implantación, se han modificado de forma significativa. Entre estos cambios la descentralización ha sido parte fundamental del proceso.

Sin embargo, en el caso mexicano se hace evidente que este proceso no está exento de retos y dilemas. Por una parte la descentralización desde el gobierno central federal hacia gobiernos regionales y locales no se ha dado necesariamente en la forma y ritmos que a los gobiernos

subnacionales convenía. Debido a ello los gobiernos estatales y municipales muy difícilmente se han visto fortalecidos, más bien han tenido que lidiar con problemas que les fueron transferidos. Además el gobierno federal tampoco está siendo capaz de reformar sus propias capacidades hacia un modelo regulador inteligente, que, sin manejar la totalidad de las políticas sociales, pueda promover incentivos eficaces y avanzar en la construcción de un gobierno multinivel en la hechura de este tipo de políticas.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales —particularmente los municipales— despliegan su propia agenda de políticas sociales, con gran creatividad y capacidad innovadora, presionados por las necesidades sentidas por la ciudadanía. Sin embargo en ocasiones este tipo de acciones no son complementarias a las llevadas a cabo por el gobierno federal, e incluso pueden ser contrapuestas o generar interferencias entre niveles de gobierno. Es decir, no se inscriben en un esquema de gobierno multinivel.

Está claro que por el momento la multiplicación de acciones de bienestar social por los diferentes niveles de gobierno parece tener efectos positivos dada la magnitud de las necesidades acumuladas por grupos en situación de pobreza, falta de oportunidades y condiciones de carencias diversas. Pero también debe reconocerse que en la medida en que se aglomeran programas diversos y frecuentemente desarticulados entre sí, los riesgos de perder eficacia en las acciones son mayores; además se diluyen los esfuerzos y se pueden neutralizar entre sí.

Es urgente que países como México avancen en la construcción de un entramado institucional más claro y sólido en torno a las políticas sociales. Para ello se requiere generar espacios de diálogo y ajuste intergubernamental en una visión más horizontal y cooperativa. Una nueva práctica federal en este país debe consolidarse poco a poco y hacer de los acuerdos y negociaciones entre niveles de gobierno una nueva tradición en la hechura de las políticas sociales. Se trata de generar un proceso de «aprendizaje cruzado» entre niveles de gobierno, entre departamentos y áreas de política social en el interior de cada nivel de gobierno, y entre ciudadanos y grupos sociales.

Para ello se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales y desarrollar mayores capacidades administrativas, así como profesionalizar a los servidores públicos de programas sociales en los tres niveles de gobierno. De esta forma se es-

tarán tejiendo las «redes de política pública» que podrán efectivamente derivar en acciones de gobierno multinivel. Además la sociedad civil encontrará espacios claros de construcción de alianzas y de participación directa en este tipo de políticas. Con estas medidas se podría dar un mayor reordenamiento y articulación de esfuerzos haciendo más eficaces las políticas y programas sociales y, por tanto, lograr mayores beneficios para los grupos e individuos objeto de estas acciones.

La descentralización debe ser vista como una oportunidad para mejorar el desempeño del conjunto gubernamental (gobierno federal, estatales y municipales) en materia social y como un nuevo espacio para la acción ciudadana. De no cuidar el proceso, éste puede llevar a la confusión e ineficacia y simplemente reproducir —ahora de forma multiplicada— los problemas tradicionales de la política social en México.

Notas

1. Al respecto véanse Subirats y Gomà (1998), Brugué y Gomà (1998) y Blanco y Gomà (2002).

2. Cabe mencionar —como recuerda Kliksberg (2003)— que pese a los cambios estructurales y a un mayor peso del gasto social con relación al PIB, en la mayor parte de los países latinoamericanos la situación de bienestar social seguía degradándose en la región: la pobreza había pasado de un 41 % de la población en el año 1980, a un 44 % de una población mayor en el año 2000. Por otra parte la distribución del ingreso se había hecho más desigual, el 10 % más rico de la población de la región tenía unos ingresos que significaban 84 veces el del 10 % más pobre.

3. El caso de México (un 4 % del gasto público ejercido por el nivel municipal) dista mucho del caso de países industrializados en los que, por ejemplo, el nivel local de gobierno llega a tener una participación en el gasto público del 19 % (Francia), 24 % (Estados Unidos) o incluso del 54 % (Dinamarca). También difiere de países similares en su nivel de desarrollo: 10 % (Brasil), 12 % (Chile) o 17 % (Colombia). Por lo que se refiere al nivel estatal, si bien las distancias son menores, siguen siendo significativas: 23 % (México), 41 % (Canadá), 46 % (Argentina) y 26 % (Brasil). Los datos de esta nota corresponden a 1995; véase Cabrero (1996) y Castells (1999).

4. Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora, véase Cabrero (1998).

5. Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora, véase Cabrero (1998).

6. Dos estudios documentan los sesgos del Pronasol: Dresser, en 1991, y Molinar y Weldon (1994).

7. Un análisis en detalle se presenta en Cabrero *et al.* (1997); véanse igualmente los trabajos de Santizo (1997), Pardo (1999) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

8. Esta tendencia se observa en diversos Estados estudiados. Véanse Santizo (1997), Ornelas (1998) y Pardo (1999).

9. Un análisis en detalle sobre este sector se presenta en Cabrero *et al.* (1997), Cardozo (1998) y Flamand (1997).

10. Para una visión en detalle de este proceso, véanse Cabrero *et al.* (1997), Vega (1997), Rivera y Rodríguez (1999).

11. Para mayor detalle sobre algunas experiencias innovadoras, véanse Santizo (1997), Pardo (1999) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

12. Respecto a todos estos procesos pueden revisarse algunos estudios sobre experiencias específicas de innovación municipal, las cuales pueden surgir indistintamente en municipios gobernados por uno u otro de los partidos políticos: Merino (1994), Ziccardi (1995), Cabrero (1995, 1996 y 2002), Guillén (1996).

13. Un análisis sobre la nueva agenda de políticas públicas municipales se presenta en Cabrero (2003).

14. Este certamen es convocado por el CIDE y la Fundación Ford y busca identificar las lecciones de gobierno más destacadas para darlas a conocer y difundirlas en el entorno nacional. Al respecto véase CIDE Premio «Gobierno y Gestión Local», *Prácticas municipales exitosas* (tomos I y II), CIDE-FF, 2001 y 2002.

15. Sobre el concepto de «acción pública de alta intensidad» véase Cabrero (2004), al igual que trabajos como los de Thoenig (1995) y Duran (1999). Sobre este tipo de programas véase Arroyo y Sánchez (2003).

16. Del total de los 2.427 municipios del país, alrededor de 150 municipios son gobernados por el sistema de «Usos y costumbres», esto es, por sistemas tradicionales de gobierno y con frecuencia de población indígena. Este sistema de gobierno se ha respetado sobre todo en el Estado de Oaxaca.

17. Una descripción más detallada de este tipo de programas se ofrece en Guillén (2003).

18. Nos referimos por ejemplo a las experiencias observadas en EE.UU. (véase Wheeler, 1993), o a las estudiadas por Subirats (2002). Un mayor detalle de este tipo de programas para el caso mexicano se ofrece en Pardo (2003).

19. Un mayor detalle de estos programas lo tenemos en García del Castillo, Pérez y Santín (2003).

20. Cabe mencionar que el nivel estatal ha estado menos presente como nivel de gobierno que innove y proponga sus propios programas sociales; esto en parte se debe a que los gobiernos estatales tienen una agenda de por sí congestionada por los programas federales descentralizados como la educación y la salud.

Bibliografía

- Arroyo, J. y A. Sánchez (2003), «Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional», en Cabrero, E., ed., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1994), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1994. Tema especial: Descentralización fiscal*, Washington.
- Blanco, I. y R. Gomà (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.
- Brugué, Q. y R. Gomà (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Cabrero, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, M.Á. Porrúa-CIDE.
- Cabrero, ed. (1996), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, M.Á. Porrúa-CIDE.
- ed. (1998), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, M.Á. Porrúa-CIDE.
- ed. (2002), *Innovación en gobiernos locales*, México, CIDE-FF-INAFED.
- ed. (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (2004), *Acción pública, gobierno, y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E., L. Flamand, C. Santizo, y A. Vega (1997), «Claroscuros del Nuevo Federalismo en México», *Gestión y Política Pública*, VI (2), pp. 329-387.
- Cardozo, M. (1998), «Análisis de la descentralización en el sector salud», en Cabrero, E., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, M.Á. Porrúa-CIDE.
- Castells, A. (1999), «Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal», *Gestión y Política Pública*, México, n.º 2, vol. VIII, CIDE.
- CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local (2001 y 2002), *Prácticas municipales exitosas* (tomos I y II), CIDE-Fundación Ford.
- Duran, P. (1999), *Repenser l'action publique*, Francia, IEJ.

- Flamand, L. (1997), «Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud», documento de trabajo, México, n.º 55, DAP-CIDE.
- García del Castillo, R., A. Pérez y L. Santín (2003), «La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública: en búsqueda de una primera explicación», en Cabrero, E., ed., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Guillén, T. (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, M.Á. Porrúa-COLEF.
- (2003), «Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma», en Cabrero, E., ed., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Kliksberg, B. (2003), «Hacia una nueva visión de la política social en América Latina», *Revista IAPEM*, México.
- Merino, M., ed. (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, México, El Colegio de México.
- Molinar, J. y J. Weldon (1994), «Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity Program», en Cornelius, W., Craig, A. y Fox, J., eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series n.º 6, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego, University of San Diego.
- Ornelas, C. (1998), «La descentralización de la educación básica en México. El federalismo difícil», en Cabrero, E., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, M.Á. Porrúa-CIDE.
- Pardo, M. C., ed. (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colmex.
- (2003), «El municipio, espacio de acción educativa complementaria», en Cabrero, E., ed., *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Rivera, L. y K. Rodríguez (1999), «El ramo 26», en Colección *Análisis del desempeño de los gobiernos estatales y municipales en la gestión del gasto social*, n.º 1, México, CIDE.
- Santizo, C. (1997), «Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo», documento de trabajo, n.º 56, México, DAP-CIDE.
- Subirats, J. y R. Gomà (2001), «Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea», *Reforma y Democracia*, n.º 17.
- Subirats, J., ed. (2002), *Gobierno local y educación*, Barcelona, Ariel.
- Thoenig, J. C. (1995), «De l'incertitude en gestion territoriale», *Management et Politiques Publiques*, 13 (3), pp. 1-27.
- Vega, A. (1997), «Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza», documento de trabajo, n.º 62, México, DAP-CIDE.

- Ward, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999), *New Federalism and State Government in Mexico. Bringing The States Back In*, LBJ School, Universidad de Texas en Austin.
- Wheeler, E. (1993), *Government that Works. Innovations in State and Local Government*, McFarland & Company, Publishers.
- Ziccardi, A., ed. (1995), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, M.Á. Porrúa-UNAM.

Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización*

Fabián Repetto y Fernanda Potenza Dal Masetto

Introducción

Las problemáticas de la política social en general, y aquellas ligadas a la descentralización de servicios y programas sociales (aspecto central de este trabajo) en particular, están inscritas en un contexto más amplio de lo acontecido en Argentina en el último cuarto de siglo. Ha sido éste el tiempo donde las reformas en la institucionalidad social resultaron condicionadas por dos procesos más amplios, relativamente autónomos entre sí pero con impactos directos en la política social: la reforma estatal promercado y las nuevas dinámicas del federalismo. Este doble cambio contextual, acelerado a partir de la década de los noventa, trajo aparejado que el nivel nacional del Estado, afectado por una profunda crisis fiscal, apurase el traslado de varias funciones sociales que hasta entonces habían permanecido fundamentalmente bajo su responsabilidad, en particular en lo que refiere a la provisión de ciertos servicios y programas sociales.¹

Estas transformaciones se llevaron a cabo en un contexto de marcado deterioro institucional (formal e informal), el cual habilitó que los promotores de las reformas de los sectores sociales no prestasen particular atención a las propias condiciones fiscales, sociales y político-administrativas de las entidades provinciales receptoras, ni que mediase una estrategia de fortalecimiento del Estado nacional para hacer frente a la mutación de roles que requería la adecuación a las nuevas funciones. Los

* Los juicios y opiniones expresados en este documento son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las cuales pertenecen.

municipios, por su lado, casi no tuvieron protagonismo, aun cuando el nivel local pasó a ser el ámbito preponderante de la gestión territorializada de los servicios y programas sociales. Tampoco se prestó real atención a la consolidación (y en muchos casos a la creación) de las relaciones intergubernamentales, propias de la nueva institucionalidad social.²

Ya iniciado el siglo XXI y teniendo como característica general la amplia brecha que existe entre la cantidad y la calidad de la oferta de servicios y programas sociales por un lado, y la magnitud de la grave situación social por el otro, destacan una serie de rasgos críticos específicos de la política social argentina. A modo de punteo incompleto, sobresalen tanto problemas de carácter sectorial como de índole más transversal. En cuanto a los primeros, destacan: bajo desempeño de los sectores de educación y salud, en particular en ciertas regiones; escasa cobertura de la seguridad social contributiva; inactividad en el sector vivienda e infraestructura social básica; aumento incoherente y gestión poco efectiva de programas focalizados. Respecto a las problemáticas no resueltas de transversalidad, cabe mencionar al menos las siguientes: falta de integralidad de las intervenciones, asociadas a la descoordinación a nivel intersectorial e interjurisdiccional; debilidad regulatoria del Estado (en sus distintos niveles) ante la presencia de nuevos actores del mercado, la sociedad civil y el sistema internacional; incapacidad del Estado nacional para promover equilibrios sociales y territoriales equitativos; ineficiencia e inelasticidad del gasto social.

Cabe puntualizar y/o reforzar algunas ideas-fuerza que recorrerán este trabajo: a) en la Argentina, los cambios de la política social y la descentralización administrativa de parte importante de la misma se llevaron a cabo según los planteamientos del nuevo modelo económico pro mercado y bajo la presión del entorno internacional, aspectos que confluían en el principio guía de producir un fuerte ajuste fiscal en el nivel central; b) la cuestión de la coparticipación fiscal se mantuvo inmersa en una compleja estructura de reglas formales e informales, permeable sólo a las presiones de los ganadores políticos coyunturales; c) la situación del conjunto de las entidades subnacionales es marcadamente heterogénea en múltiples ámbitos, y esto no ha variado a lo largo de los últimos años en que se profundizaron las reformas en los ámbitos de política social; d) al mismo tiempo que se redefinía quién hacia qué en materia social, la descentralización política pre existente (que data de los orígenes de la organización del país) comenzaba a redefinirse, en el sentido de una búsqueda

de mayor autonomía relativa por parte de las autoridades provinciales respecto a los liderazgos partidarios nacionales y por ende responsables de manejar el Estado nacional, aun cuando compartiesen el mismo color político; e) en términos generales, el tipo de descentralización administrativa que se promovió en relevantes sectores de la política social argentina no tuvo, de parte de sus promotores, un enfoque estratégico basado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, que hubiese permitido (mejorando las capacidades administrativas y políticas, además de las fiscales, de las instancias involucradas) atender de un modo más apropiado las particularidades sociales, económicas y político-administrativas de las heterogéneas unidades subnacionales receptoras; y f) los desafíos pendientes en la política social argentina, sea en términos sectoriales, sea en temáticas transversales, se ligan de una u otra forma a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, tanto del nivel central como de los ámbitos provinciales y más aún municipales (y las correspondientes relaciones entre niveles de gobierno), para lo cual se requieren cambios profundos, tanto en lo que refiere al refortalecimiento del nivel central del Estado como al tránsito hacia un federalismo más consensuado.³

Tras esta introducción, el plan del trabajo es el siguiente: en una primera sección se estudian brevemente aspectos conceptuales pertinentes para abordar la descentralización desde un prisma institucional; en la segunda parte se describe la heterogeneidad fiscal, social y político-administrativa de las provincias argentinas; en tercer término, se explora en detalle la transformación de la política social acontecida en el país, con énfasis en la cuestión de la descentralización; en la cuarta sección, se analiza lo sucedido en términos de las estrategias destinadas a promover coordinación intersectorial e interjurisdiccional; finalmente, se resaltan conclusiones que sintetizan los principales puntos del argumento.

Descentralización y enfoque institucional

Entre los múltiples cambios acontecidos internacionalmente en lo que respecta a la gestión pública, en los últimos años destaca la cuestión de la descentralización. Del amplio debate sobre la misma al interior del propio Estado,⁴ emerge que dos de sus principales expresiones resultan ser la «descentralización política» y la «descentralización administrati-

va», las cuales suelen combinarse con algún tipo de descentralización fiscal. Por una descentralización de tipo político, se interpreta el proceso mediante el cual el nivel subnacional y/o local establece sus gobiernos a través del funcionamiento de un sistema electoral propio, que en consonancia con la normativa constitucional nacional, permite a dichos niveles ejercer una autoridad política autónoma. Por una descentralización de carácter administrativo, se interpreta la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional y/o local respecto a la decisión sobre servicios públicos y su gestión correspondiente.⁵

Jordana (2001) presenta una sugerente clasificación de posibles diseños institucionales, apta para analizar la descentralización y las consiguientes relaciones interjurisdiccionales, que habrán de ser útiles para observar luego lo acontecido en dicha materia en el caso argentino. Refiere, por un lado, a la idea de «monopolio institucional», en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. Por otra parte, denomina «monopolio institucional distribuido» al manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, habla de «pluralismo institucional» cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El mismo autor señala: «Actualmente, en la mayoría de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentralización. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas» (Jordana, 2001: 29).

En lo que se refiere específicamente a la descentralización de la política social, cuestión en boga durante las dos últimas décadas, coexisten diversas perspectivas. Ejemplo de optimismo es la posición de Kliksberg (1997), cuando sostiene que la descentralización de los servicios sociales promueve la efectividad y sostenibilidad de los programas al acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se requiere asistir, asegurando además que en el plano gerencial aumentará los niveles de eficiencia al generar dinamismo, flexibilidad y agilidad en las respuestas. En un enfoque más crítico, Isuani afirma: «Una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de pro-

ducción de bienes y servicios» (1992: 115). Entre ambas miradas están aquellas que, aun reconociendo el potencial de eficiencia/equidad/legitimidad que tendría la estrategia descentralizadora de la administración de la política social *per se*, reconocen que, para materializar esos atributos, se requieren mecanismos compensatorios que salden las diferencias regionales (Fiszbein, 1998), así como también acciones regulatorias y fiscales específicas por parte del nivel central (Carciofi *et al.*, 1996).

Un punto de observación de lo sucedido en términos de la descentralización de áreas importantes de la política social argentina y su traducción en términos de diseño institucional en las relaciones entre instancias de gobierno, lo constituye el concepto de «capacidad institucional» (véase Acuña y Repetto, 2001; Repetto, 2003a). Se trata de explorar la capacidad que tienen los ámbitos y organismos de gobierno involucrados, aislados o a través de espacios de potencial coordinación, en la decisión, diseño, financiamiento, implementación y evaluación de determinada área de gestión pública, en términos de las capacidades administrativas y políticas que logran combinar. La (potencial) capacidad administrativa remite a aspectos institucionales formales e informales fundamentales, como la claridad en la definición funcional entre organismos burocráticos involucrados y el componente meritocrático de la estructura de servicio civil afectada. La (potencial) capacidad política, por su lado, implica también factores institucionales de peso, tanto formales como informales, tal es el caso de las reglas que regulan la lucha de poder y los mecanismos de inclusión/exclusión en las negociaciones respecto a ciertos asuntos públicos, con especial énfasis en el grado de representación de intereses que logran los sectores con menores recursos de poder. Vale aclarar, por si hiciera falta, que ambas capacidades potenciales operan de forma conjunta, a veces de modo virtuoso (y entonces la capacidad institucional de un área o sector adquiere grados relevantes), a veces con un carácter vicioso (y en esos casos la capacidad institucional es baja e irrelevante en el área o sector del que se trate), y en todos los casos están fuertemente asociadas a la capacidad extractiva fiscal que tengan las instancias de gobierno, así como a sus niveles de responsabilidad en materia del gasto público.

Argentina, ¿un único país? Miradas sobre el nivel subnacional

La Argentina es, desde su misma conformación en el siglo XIX, un país federal, pero la trayectoria histórica de las jurisdicciones que componen el nivel subnacional ha dado como resultado una marcada heterogeneidad de situaciones. Por ese motivo, cabe explorar algunos aspectos fiscales, socioeconómicos y político-administrativos del escenario provincial (y la traducción de estos factores en términos de modalidades de gestión), a efectos de ponderar con mejor perspectiva los múltiples contextos sobre los cuales se dieron las transformaciones de la política social en general, y la descentralización de parte de ella en particular, en tanto se trata de contextos que por lo general preexistieron a las reformas de dicho campo de gestión pública.⁶

Los múltiples escenarios en el plano fiscal

Durante las últimas décadas se ha profundizado en la Argentina un proceso simultáneo de creciente descentralización de los gastos y una fuerte tendencia a la centralización de la recaudación. Bisang y Cetrángolo (1997) advierten acerca de la brecha entre los gastos que deben afrontar las jurisdicciones subnacionales y los recursos por ellas recaudados. De acuerdo con datos oficiales, en el año 2000 lo recaudado por las provincias representaba, en promedio, sólo un 30 % de los gastos públicos de esas jurisdicciones.⁷ Además de los recursos provenientes de tributos de recaudación propia, para financiar su gasto las provincias también cuentan con los fondos provenientes de regalías, otros recursos no tributarios, fondos provenientes de ventas de bienes y servicios de la Administración Pública y rentas de la propiedad. Su peso relativo en el financiamiento de los gastos provinciales varía de un caso a otro.

Para cubrir la brecha entre el gasto provincial y los recursos propios, en la Argentina funciona un complejo esquema de transferencias fiscales intergubernamentales, principalmente desde la nación hacia las provincias. Una gran parte de tales transferencias se realiza sin condicionamientos acerca de su uso, y entre éstas destaca la Coparticipación Federal de Impuestos, que consiste en el reparto automático entre provincias de un significativo agregado de tributos recaudados por la nación, de acuerdo con coeficientes establecidos por ley.⁸ También existen otras

transferencias cuya ejecución efectiva ha estado condicionada a un determinado uso de los recursos.⁹

De lo indicado deriva que un rasgo sustantivo del federalismo fiscal argentino es la dependencia financiera de muchas provincias en relación con las transferencias recibidas desde la nación (tanto en concepto de Coparticipación Federal como de otras modalidades), así como el hecho de que los grados de tal dependencia son sumamente variables según las jurisdicciones subnacionales (cuadro 1).

Las situaciones son sumamente diversas: en un extremo se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyos gastos se financian en una muy pequeña proporción por recursos nacionales. En el otro extremo se encuentran provincias como Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero o Tucumán, provincias que en general, y en los últimos años en particular, basaban el financiamiento de su gasto mayoritariamente en la recepción de los fondos transferidos desde la Nación.¹⁰

Panorámica de la situación social

De acuerdo con los datos del PNUD internacional procesados desde 1985, Argentina ha sido considerada desde dicho año como un país de desarrollo humano alto, en tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹¹ en lo nacional superó desde mediados de los ochenta el valor de 0,800. Tal como se consigna en el *Informe de Desarrollo Humano 2002*, para el año 1990 el IDH de la Argentina estaba estimado en 0,808, alcanzaba el valor de 0,830 a mediados de la década de los noventa y llegaba a 0,844 en el año 2000.

En una mirada más extensa, destaca que las provincias argentinas presentan fuertes contrastes entre sí, también cuando de lo que se trata es del bienestar de sus habitantes. Para cuantificar estas diferencias, en un reciente informe elaborado por el propio PNUD se utilizó el tradicional IDH para realizar comparaciones interjurisdiccionales. De acuerdo con este índice, que combina indicadores sociales estructurales o de larga maduración, existen desigualdades entre la situación social de las jurisdicciones subnacionales, dentro de un rango de valores relativamente altos en escala internacional (de 0,700 o más) para todas ellas entre los años 1995 y 2000.¹²

CUADRO 1
Autonomía fiscal de las provincias con relación al aporte del nivel nacional

Autonomía fiscal	Posición	Provincia	%*	Región
Muy alta	1	Ciudad de Buenos Aires	8,74	Centro
Alta	2	Neuquén	29,95	Patagonia
Media	3	Buenos Aires	39,35	Centro
	4	Mendoza	43,80	Nuevo Cuyo
	5	Santa Cruz	46,32	Patagonia
		<i>Promedio nacional</i>	48,22	
	6	Córdoba	48,99	Centro
	7	Río Negro	49,11	Patagonia
	8	Santa Fe	51,77	Centro
	9	Chubut	54,09	Patagonia
	10	Jujuy	56,56	NOA
	11	La Pampa	56,72	Patagonia
	12	Tierra del Fuego	56,96	Patagonia
	13	Entre Ríos	57,41	Centro
	14	Salta	62,69	NOA
	15	San Juan	63,88	Nuevo Cuyo
	16	Misiones	65,48	NEA
Baja	17	Tucumán	66,03	NOA
	18	Chaco	70,59	NEA
	19	Formosa	73,84	NEA
	20	San Luis	75,45	Nuevo Cuyo
	21	La Rioja	76,24	Nuevo Cuyo
	22	Corrientes	77,78	NEA
	23	Catamarca	78,05	NOA
	24	Santiago del Estero	85,02	NOA

FUENTE: elaboración propia según datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2001).

* Corresponde a la proporción del gasto total de cada jurisdicción que se financió con transferencias nacionales (Coparticipación Nacional y otras), en promedio para los años 1990, 1995 y 2000.

NOTA: las provincias han sido clasificadas de acuerdo con el porcentaje de sus gastos que se financian con transferencias nacionales: a) muy alta autonomía: cuando con dichos recursos se financia menos del 10 % de los gastos de la jurisdicción subnacional; b) alta autonomía: cuando financian entre el 10,01 % y el 33 % de los gastos; c) mediana autonomía: cuando financian entre el 33,01 % y el 66 % de los gastos; c) baja autonomía: cuando financian entre el 66,01 % y el 100 % de los gastos.

La naturaleza estructural de los indicadores considerados para su construcción hace que este índice no varíe significativamente a corto plazo, razón por la cual no constituye un instrumento sensible a los cambios coyunturales. En vista de esto, y a los fines de incorporar nueva información que permitiera ilustrar con mayor claridad la disparidad de las condiciones de vida entre las provincias, el PNUD elaboró un Índice de Desarrollo Humano Ampliado, incorporando nuevas variables¹³ (cuadro 2).

CUADRO 2
Situación social de las provincias, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (PNUD): años 1999/2000

Situación social	Posición	Provincia	IDH	Región
Más favorable	1	Ciudad de Buenos Aires	0,867	Centro
	2	Córdoba	0,685	Centro
	3	Tierra del Fuego	0,653	Patagonia
	4	Mendoza	0,634	Nuevo Cuyo
	5	La Pampa	0,632	Patagonia
	6	Buenos Aires	0,629	Centro
Favorable	7	Santa Cruz	0,603	Patagonia
	8	Santa Fe	0,580	Centro
	9	Neuquén	0,556	Patagonia
	10	Entre Ríos	0,527	Centro
	11	Chubut	0,515	Patagonia
	12	San Luis	0,510	Nuevo Cuyo
Desfavorable	13	Río Negro	0,457	Patagonia
	14	San Juan	0,444	Nuevo Cuyo
	15	Santiago del Estero	0,419	NOA
	16	La Rioja	0,402	Nuevo Cuyo
Grave	17	Tucumán	0,400	NOA
	18	Catamarca	0,374	NOA
	19	Salta	0,339	NOA
	20	Misiones	0,339	NEA
Crítica	21	Chaco	0,309	NEA
	22	Corrientes	0,227	NEA
	23	Jujuy	0,187	NOA
	24	Formosa	0,156	NEA

FUENTE: PNUD (2002b).

De acuerdo con los datos del IDH Ampliado, cuatro provincias se encontraban en el año 2000 en situación crítica (Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco) y otras cuatro en situación grave (Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán). La situación de estas provincias contrasta claramente con la de las cinco jurisdicciones consideradas en situación más favorable (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa y Buenos Aires). De los resultados de la evolución del IDH Ampliado entre provincias se desprende que el impacto del proceso de transformación económica iniciado en la década de los noventa, junto con la limitada capacidad de respuesta de las estructuras político-administrativas, económicas y sociales de las distintas provincias, ha agravado la desigualdad en el desarrollo humano entre jurisdicciones (PNUD, 2002b).¹⁴ Esta perspectiva coincide en general con otros estudios realizados en términos comparados entre el conjunto de las entidades subnacionales.¹⁵

El escenario político-administrativo

Argentina se caracterizó desde los orígenes de su vida política moderna como un país con descentralización política, a través de su organización federal. El artículo 5° de la Constitución Nacional establece: «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». Asimismo, el artículo 122° señala respecto de las provincias: «Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal» (la redacción de ambos artículos data de 1860 y no fue modificada en la reforma constitucional de 1994).

En un plano más cercano a la institucionalidad informal, la coincidencia o no del color político del oficialismo en cada una de las jurisdicciones subnacionales respecto del partido gobernante en la nación destaca como un elemento de peso que en Argentina incide en la gestión de las políticas públicas, en particular las de índole social. Después del retorno a la vida democrática a inicios de los ochenta, y tras el primer gobierno

liderado por Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR) (1983-1989), llegó a la presidencia Carlos Menem por el Partido Justicialista (PJ). En 1991, después de dos años de mandato, se produjo el cambio de autoridades en las provincias, confirmando la preeminencia del PJ también en este nivel. En el año 1995, tras una reforma constitucional, Menem fue reelegido al frente del Poder Ejecutivo Nacional y en casi todas las provincias hubo continuidad del partido gobernante (aunque no necesariamente de sus gobernadores). En vista de esto, el período que corresponde a los dos mandatos de Menem, durante el cual se gestaron e implementaron la mayor parte de las reformas de política social que aquí consideramos, se caracterizó por una alta coincidencia entre el color político dominante nacional y provincial: 15 de las 24 jurisdicciones subnacionales (y entre las citadas 15 estaban muchas de las que tenían mayores problemas fiscales, sociales y político-institucionales) le eran afines al gobierno nacional en términos partidarios. No obstante, y sobre todo a partir de mediados de los noventa, ya comenzaba a manifestarse la crisis del peronismo y sus liderazgos nacionales, tema por otra parte no ausente en el caso del tradicional Partido Radical.

En el año 1999 triunfó la Alianza (integrada precisamente por el radicalismo y el Frente País Solidario-FREPASO), con De la Rúa como nuevo presidente. Las elecciones provinciales que se realizaron hacia la misma fecha confirmaron la hegemonía del PJ en el ámbito subnacional y aunque la Alianza logró imponerse en algunas provincias anteriormente peronistas (como fue el caso de Entre Ríos, Mendoza y San Juan), el gobierno nacional electo se vio enfrentado a una mayoría de gobernadores de signo adverso (también en 15 de las 24 jurisdicciones). Este hecho tuvo en ese período importantes implicaciones en materia de política social, tanto por las reclamaciones de las provincias a favor de una mayor descentralización de los fondos con ese destino, como por las posiciones que debió ceder el gobierno nacional en dicha materia.¹⁶ Tras el brusco final del gobierno de la Alianza, el presidente transitorio Duhalde tuvo también marcadas dificultades para contar con el respaldo de los gobernadores, incluso de su propio partido, hasta el final de su mandato en mayo de 2003.

El mismo color político entre el gobierno nacional y el provincial representa un dato para tener en cuenta en el momento de evaluar la posición subnacional respecto de las acciones promovidas desde el centro, por ejemplo, en términos de ciertas expresiones de descentralización,

pero no debe ser leído de modo lineal. Así, a medida que los partidos políticos iban perdiendo fuerza como aparatos nacionales capaces de controlar por «disciplina partidaria» a sus miembros (estuvieran éstos en los ejecutivos provinciales o en la tarea legislativa), comenzaba a aumentar la autonomía relativa de los gobernadores (y en muchos casos de los parlamentarios que respondían a su liderazgo territorial) respecto de las autoridades nacionales. Muy incipiente en el primer gobierno de Menem, con más fuerza en la segunda mitad de los noventa, esta tendencia adquirió plena vigencia en los últimos años.¹⁷

En el plano burocrático, los intentos de transformaciones de los Estados provinciales han sido promovidos en lo fundamental por presión del Estado nacional (Cao y Estesio, 2001), no obstante lo cual cabe resaltar que se trató de un proceso errático y asociado fuertemente a las presiones de ajuste fiscal.¹⁸ Una explicación política de este proceso de negociación y escalonamiento de las reformas estatales en las provincias la desarrollan Gibson y Calvo (2001). Estos autores abordan la cuestión al intentar explicar el modo en que el peronismo plasmó en los años noventa reformas económicas que estaban enfrentadas con sus bases sociales históricas, logrando de todos modos el soporte electoral necesario para plasmar tales cambios. La explicación se centra en que la organización territorial de la política electoral tuvo un fuerte impacto en la viabilidad política del proceso de reformas, lograda por la segmentación regional de los patrones de construcción de coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. Así, estos autores distinguen entre una coalición «metropolitana», ubicada en las zonas más urbanizadas y económicamente desarrolladas, y una coalición «periférica» ubicada en las regiones menos desarrolladas. Mientras el gobierno logró avanzar en las políticas de ajuste de las regiones «metropolitanas», donde el impacto de los ajustes «nacionales» es más significativo, debió obtener el apoyo de la coalición periférica posponiendo las medidas de ajuste provincial e incrementando el flujo de recursos a estas provincias.¹⁹ De esto resultó que el sector público provincial (en tanto promedio, más allá de casos excepcionales) quedara prácticamente sin reformas sustantivas, y que la modalidad de transferencia de fondos redundara jurisdiccionalmente en escasos incentivos para su modernización organizativa con equilibrio fiscal, en clave de mayor capacidad institucional (véase Lardone, 2003).

En el momento de ponderar cuál ha sido el impacto real de las re-

formas subnacionales, puede afirmarse que en líneas generales han sido escasos los cambios que se han materializado para mejorar los aparatos administrativos provinciales, en términos del mejoramiento de sus capacidades de gestión por la eficiencia procedimental y la coherencia organizativa, sobreviviendo en la mayoría de los casos estructuras burocráticas informales impregnadas de prácticas clientelares y prebendarias (Cao y Rubins, 1997). En este marco, los cambios en la magnitud del empleo público provincial (por ejemplo a causa de la transferencia de los recursos humanos del sector educativo) han sido muchas veces expresión a la vez que oportunidad de la partidización de las organizaciones estatales de dicho nivel jurisdiccional.²⁰ Cao y Estes (2001) diferencian el conjunto de entidades subnacionales entre aquellas más avanzadas y las rezagadas o atrasadas: según su planteamiento, las provincias más rezagadas, con menos capacidades, no pudieron oponerse a los modelos de reforma impulsados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Sin embargo, en el caso de las primeras señalan que las reformas sólo fueron de «maquillaje» (cambios de organigrama, cambios de nombres, etc.); al mismo tiempo, estos autores encuentran una alta correlación entre la precariedad fiscal (tema al que también nos hemos referido con anterioridad) y el nivel de desarrollo relativo de los Estados provinciales. Resultó a su vez notorio que muchas provincias, en particular las más rezagadas también en términos administrativos, no pudieron desarrollar ninguna capacidad de aprendizaje con el fin de mejorar el desempeño de sus políticas públicas.

*Entre el clientelismo y la transparencia:
modalidades de gestión subnacional*

En relación con la dimensión política del poder provincial, Remmer y Wibbels (2000) han resaltado en sus análisis de las reformas subnacionales la importancia de los recursos volcados en el mantenimiento de redes clientelares. La cuestión del clientelismo político presenta una particular conexión con las reformas tratadas en este estudio: en efecto, de acuerdo con los mencionados autores, se ha constatado que la declarada expectativa de los reformadores con respecto a que la descentralización de funciones sociales a las provincias redundara en una prestación de servicios

más eficientes no se cumplió en los hechos. Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, se incrementó el nivel de endeudamiento y el creciente nivel de ingresos transferidos desde el gobierno central se aplicó al incremento del gasto provincial y del empleo público.

Es evidente que el vínculo entre clientelismo, bajos niveles de *accountability* y política social ha sido históricamente muy fuerte en el caso argentino, en todos los niveles de gobierno. Pero sin duda esta relación se ha estrechado en la última década y media a raíz de las transformaciones experimentadas en el andamiaje de la gestión social (que observaremos en detalle en la siguiente sección), toda vez que el debilitamiento del imaginario universal, el deterioro estructural de la seguridad social contributiva y el casi exclusivo énfasis en las acciones focalizadas en la pobreza, ha expandido la brecha entre necesidades en aumento (en general, pero más en algunas provincias que en otras) y características de las respuestas estatales. En tanto que las acciones del aparato público, cualquiera que sea el nivel responsable de las políticas y programas, estaban en deuda con las demandas sociales, se generaban amplios incentivos para el uso clientelar de esos recursos públicos.

La dimensión fiscal restrictiva, y la dependencia de muchas jurisdicciones subnacionales respecto al nivel central en este tema, ayuda en parte a entender la estructura de oportunidades para que en muchos casos primasen prácticas clientelares. Pero no es la única causa, ya que modalidades de gestión basadas en prebendas y favores, así como sus opciones contrapuestas en términos de modalidades de acción pública más transparentes y equitativas, no dependen pura y exclusivamente de que haya o no disponibilidad de recursos económicos. Variables a escala subnacional, tales como las tradiciones de representación política, la cultura política en general y la sectorial social en particular, las habilidades y aptitudes de las organizaciones públicas y el capital social, son también igualmente importantes para definir el tipo de modalidad de gestión que cada provincia tiene en materia de política social.

En este punto vale acompañar el planteamiento de Cao (2001), quien distingue entre aquellas provincias del área central (provincias más «avanzadas»), las del área periférica (norte y centro-oeste del país, zonas de menor desarrollo), y las de áreas despobladas (Patagonia). Este autor no compara las regiones y sus unidades estatales, sino que se concentra en las provincias del área periférica, en las cuales las características del

sistema político-administrativo, ligadas fuertemente al sostenimiento de redes clientelares y prebendarias, impregnan sus aparatos organizativos en términos de baja transparencia en la asignación de los recursos públicos, en particular los sociales. Pero no se trata de un fenómeno que sólo afecte a las provincias rezagadas o periféricas, ya que jurisdicciones avanzadas y de gran poderío fiscal y político (como el caso emblemático de la provincia de Buenos Aires) también han desarrollado a lo largo de los años prácticas clientelares en materia de política social, por ejemplo en los cambiantes años noventa (Repetto, 2002).²¹ Un punto sin duda central en toda esta discusión es el modo en que los recursos de la política social, en particular aquellos de libre disponibilidad por parte de las provincias (ya sea que esto esté dispuesto en la institucionalidad formal o en la práctica informal), ayudan a sostener por prebendas los aparatos partidarios subnacionales y/o municipales.

Hacia un nuevo escenario de la política social en la Argentina

Esbozo de las principales transformaciones

La política social argentina se ha ido redefiniendo, a lo largo de las últimas décadas pero en especial desde los años noventa a partir de una creciente pérdida de eficiencia y legitimidad del sistema preexistente, en términos de la privatización/desregulación de la seguridad social, la focalización en los sectores más pobres y la descentralización tanto de los servicios sociales como de ciertos recursos propios de la oferta en temas de vivienda y alimentación (Repetto, 2002). De este modo, estos cambios en la institucionalidad de la política social, así como en los modos de gestionarla,²² se encuentran a su vez contextualizados por las reformas económicas tendentes a fortalecer los mecanismos de mercado como asignador prioritario de recursos y en los avances hacia nuevos rasgos fiscales y políticos del sistema federal.

Ahora bien, ¿cuánta atención se le prestó, en el momento de avanzar en las transformaciones de la política social, a la heterogénea situación fiscal, socioeconómica, político-administrativa y a las modalidades de gestión de las entidades subnacionales, antes descritas y que en general preexistían en el momento de las reformas? La respuesta tiende a en-

fatizar el hecho de que esos cambios en las diversas áreas de intervención estatal en materia social obedecieron a veces a decisiones unilaterales del centro, a veces a acuerdos entre los actores estatales involucrados donde la negociación sobre lo social resultaba moneda fácil de intercambio, pero nunca fueron decididas, diseñadas e implementadas como respuestas pertinentes al cada vez más deteriorado escenario social y territorial, a la par que nunca resultaron consensuadas por el amplio entramado de grupos y sectores involucrados en la problemática social.

En cuanto a la privatización/desregulación de la seguridad social, y en un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales, los cambios más significativos se han plasmado en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, ligados a esquemas de reparto. Aquí los énfasis de las reformas se basaron en la idea de la libertad individual y en los beneficios que podría acarrear el nuevo sistema en términos de aumentar los niveles de ahorro interno del país. También los seguros de salud y demás aspectos asociados para proteger a los trabajadores formales se vieron afectados por los aires de la reforma promercado. En cuanto a la participación del Estado en esta área de la política social, destaca el manejo centralizado a nivel nacional de lo que aún permanece bajo responsabilidad estatal. Por su parte las provincias han mantenido sus seguros de salud, en particular para los empleados públicos, a la vez que han traspasado al nivel central las cajas previsionales.

La focalización resultó en los últimos años la estrategia dominante en aquella concepción que en Argentina limitaba la política social a la lucha frente a la pobreza, en particular a la extrema pobreza o indigencia. Se trató de un enfoque sostenido en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal y, en particular, al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y más organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando en los procesos concretos de reformas nuevas burocracias creadas *ad hoc*. La multiplicidad de programas focalizados contra la pobreza que se han constituido y gestionado en los últimos años opera, mayoritariamente, bajo la órbita de un Estado central que, en el más optimista de los casos, los ha utilizado como mecanismo precario para intervenir de modo errático y asistencial en la he-

terogeneidad de las situaciones provinciales (donde las propias autoridades locales buscaban capitalizar en provecho político propio esa oferta nacional). Sólo las entidades subnacionales con mayores recursos fiscales han podido desarrollar sus propios programas focalizados en la pobreza, fortaleciendo por esta vía (en ciertos casos relevantes) las prácticas clientelares intrínsecas a sus sistemas político-administrativos.

En cuanto a la descentralización, sobre la cual se enfocará este trabajo, cabe afirmar que la misma se constituyó en la Argentina en otra idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, proponiéndose como solución al centralismo que había caracterizado a la política social durante la mayor parte del siglo xx, en particular en lo que se refiere a los servicios de educación y salud, y también a aspectos sustantivos de las políticas de vivienda y alimentación. Ese objetivo de superar las carencias de la decisión y gestión concentrada en el centro ha sido abordado desde perspectivas diferentes, a la vez que mientras ciertos actores rescatan el potencial aporte de la descentralización al fortalecimiento de la participación y la democracia, otros enfatizan el papel de aquélla en términos de hacer más eficiente la gestión y de ayudar, al mismo tiempo, a resolver problemas fiscales. Ha sido esta última la posición dominante en el caso argentino.

Ninguna de estas tres tendencias de cambios en la política social puede ser interpretada de modo aislado de las demás, ya que sus trayectorias ligadas a sectores sociales específicos están asociadas, a su vez, a cambios más globales acerca del papel de la política social en la nueva matriz sociopolítica argentina, en el marco del doble proceso de transformación estructural de la economía y cambios profundos en la dinámica del federalismo. Así, los actores relevantes de una nueva coalición de fuerzas (nueva respecto a la que había primado en el modelo de centralidad estatal vigente en el país entre los años cuarenta y ochenta) apuraron las reformas sociales guiados en general por exclusivas razones de índole fiscal a corto plazo, descuidando de ese modo los impactos que tales cambios podrían tener sobre la futura oferta (en términos de cantidad y calidad) de bienes y servicios sociales, así como sus posibles externalidades respecto a la democratización de las relaciones políticas.

Una mirada específica sobre la descentralización

La descentralización de la política social argentina en los años noventa resultó, en lo fundamental, de carácter administrativo (según lo definido como tal previamente). Esto implicó que el mecanismo más usual fuese la transferencia de estructuras organizativas y recursos humanos desde el centro hacia provincias que ya gozaban de autonomía política (la denominada «descentralización política») y, que, en general, confiaban en su creciente poder para asegurarse los recursos económicos provistos por el centro, tanto en el marco de dichas transferencias como a través del caótico sistema de coparticipación fiscal.²³ Cabe preguntar: ¿tenían las provincias capacidades institucionales apropiadas para gestionar lo que recibían?, ¿tenía el Estado nacional capacidades institucionales para evitar que se generasen o profundizaran asimetrías sociales y territoriales que requerirían afrontarse a través de la política social?, ¿se conformaron apropiadas instituciones para regular positivamente las relaciones interjurisdiccionales, obviamente más complejas una vez realizadas las transferencias?

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización administrativa en los noventa fue el de los servicios universales, donde por lo general primó la decisión unilateral de los actores más poderosos en el interior del Estado nacional (en particular, la coalición nucleada alrededor del Ministerio de Economía). En el caso de la educación, la descentralización administrativa operó en lo fundamental a través de la transferencia hacia las provincias de establecimientos, recursos humanos y presupuesto. Con el antecedente de una primera etapa bajo la dictadura militar durante los años setenta (nivel primario), en los inicios del gobierno democrático de Menem se traspasó al ámbito subnacional el nivel medio.²⁴ Esta secuencialidad se expresa claramente en la manera en que fue variando la distribución del gasto sectorial entre los tres niveles jurisdiccionales: en 1980, realizada la primera oleada de transferencia, Nación manejaba el 48,33 %, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 49,63 % y Municipios el 2,04 %; en 1991 (antes de la segunda transferencia), Nación administraba el 36,02 %, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 61,89 % y Municipios el 2,09 %; en el 2001, consolidada la descentralización administrativa del sector, Nación sólo manejaba el 18,74 % (casi todo ligado al sistema universitario y de ciencia y técnica), Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 78,13 % y Municipios el 3,13 % (Direc-

ción de Gastos Sociales Consolidados, 2001). En el momento de la transferencia de inicios de los noventa, el poderoso Ministerio de Economía insistió en que esta modalidad de descentralización sería financiada por un significativo incremento en los recursos coparticipados, bajo la garantía de la implementación del nuevo plan de convertibilidad. Basados en la información presentada por dicha instancia (incluyendo proyecciones de futuros ingresos) y en presiones políticas circunstanciales, los gobernadores acordaron que las transferencias serían financiadas, en principio, con esos fondos en la medida en que el gobierno nacional se comprometiera a cubrir el costo de los servicios en el caso de que los ingresos cayeran por debajo del promedio mensual registrado entre abril y diciembre de 1991. En relación con las garantías acordadas con el gobierno nacional en términos de financiamiento, dado el buen desempeño de la economía argentina en los años inmediatos posteriores, los recursos coparticipados estuvieron en esos momentos por encima del costo estimado de las transferencias. A fines de la década de los noventa, sin embargo, el nivel de los recursos se desplomó y el gobierno nacional no pudo cumplir con la garantía de transferencia (Tommasi, 2002: 46-49).

En el caso de la salud, la descentralización administrativa fue dándose de modo incremental desde los años sesenta a través de la transferencia de los hospitales públicos desde el nivel central al plano provincial (y en algunos pocos casos, desde este ámbito a los municipios), a la vez que en la década de los noventa se implementó con un discurso que se inscribía en cierto espíritu descentralizador pero que en realidad apuntaba a descargar fiscalmente las responsabilidades del nivel central y provincial, el sistema de Hospitales Públicos de Autogestión. En lo que se refiere a una caracterización global del sector, Cetrángolo *et al.* afirman, comparándolo con el área de educación:

La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayoritariamente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los planteamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado

privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias (2002: 62).

En cuanto al gasto sectorial, Nación pasó de controlar el 60,80 % en 1990 a administrar el 48,72 % en el 2001 (y casi todo estos recursos se destinan a seguridad social en salud), mientras que las entidades subnacionales pasaron a manejar, en los mismos años, de 36,64 % a 45,10 % respectivamente, siendo la diferencia lo que controlan los municipios.

Otra modalidad bajo la cual se acentuó la descentralización administrativa de ciertos ámbitos de la política social argentina en los noventa fue a través de la transferencia, por parte del gobierno nacional hacia las provincias, de renglones presupuestarios específicos. Esto sucedió, como se ha referenciado, a inicios de dicha década con FONAVI en el caso de la vivienda y los programas PROSONU y POSOCO destinados a la cobertura alimentaria, todos ellos recursos que se cedieron al nivel provincial guiados por la necesidad del gobierno nacional de turno (encabezado en ese momento por Menem) de obtener el apoyo provincial, sea para rediscutir un nuevo pacto fiscal, sea para que las instancias subnacionales aceptasen sin mayores resistencias los servicios educativos de nivel medio que descargarían el presupuesto del gobierno central. Mientras en el caso del fondo de vivienda la transferencia ascendió en su momento a 900 millones de pesos, en el caso de las intervenciones alimentarias la transferencia sumó un total de 198 millones de pesos (véase Ansolabehere, 2003).

En las situaciones indicadas y tomando en cuenta los posibles diseños institucionales de la descentralización sugeridos al inicio de este trabajo, emerge que la política social argentina transitó, en los propios sectores objeto de la descentralización, desde un «monopolio institucional» (centralizado) a un «monopolio institucional distribuido» (en manos de las instancias subnacionales), al mismo tiempo que, de modo errático, surgieron situaciones propias del «pluralismo institucional», donde las responsabilidades sobre el sector *X* o *Z* pasaron a estar compartidas entre distintos niveles de gobierno (en particular el nacional y el provincial).²⁵

El cuadro 3 muestra, para los sectores analizados (y sus subsectores), las responsabilidades de cada nivel jurisdiccional, que en líneas generales sirve para ilustrar el nuevo escenario institucional.

Los procesos de descentralización han derivado hacia una marcada dispersión y fragmentación en el modo de decidir, diseñar, financiar, implementar y evaluar la política social argentina. El problema en sí no es la coexistencia de múltiples diseños institucionales, sino, como indican los calificativos de «dispersión» y «fragmentación», la baja calidad institucional formal e informal que se expresa en la falta de acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace qué (y con qué recursos) en materia de una política social que requiere integralidad para cumplir sus objetivos de mejorar el bienestar colectivo. Dos perspectivas requieren ser estudiadas para entender más en detalle esta afirmación: por una parte, debe observarse el modo en que las instancias nacionales con responsabilidad directa en materia social se adaptaron a su nuevo rol y «aterrizaron», a su vez, en el nivel provincial; por otro lado, se debe atender al modo en que las diversas entidades provinciales «repcionaron y/o procesaron» los servicios, programas y recursos (financieros, organizaciones y humanos) ahora propios. Previo a ello, conviene dar una breve mirada a lo sucedido con el gasto social, en términos de responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno.

El gasto social tras las reformas

Al analizar la distribución del gasto social entre jurisdicciones después de las reformas acontecidas a lo largo de los años noventa (cuadro 4), se observa que tanto el gobierno nacional como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) adquirieron un rol protagónico: mientras que la Nación ejecuta la mitad del gasto, las provincias son responsables por una proporción no mucho menor (del orden del 43 %). En manos de los municipios está actualmente la ejecución de tan sólo el 7 % del gasto social, lo cual expresa con suma claridad su deslucido papel en el tránsito hacia una nueva institucionalidad social.

CUADRO 3
*Competencia de cada nivel de gobierno en relación
 con los servicios sociales*

Servicio	Función	Nivel de gobierno		
		Nacional	Provincial	Municipal
Vivienda	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Programas alimentarios	Monto	N		
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión	N	P	
Educación preescolar y primaria	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Educación secundaria	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Universidades	Monto	N	P	
	Estructura	N	P	
	Ejecución	N	P	
	Supervisión	N	P	
Salud pública	Monto	N	P	
	Estructura	N	P	
	Ejecución	N	P	
	Supervisión	N	P	
Hospitales	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	

FUENTE: elaboración propia según el Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

NOTA: «Monto» hace referencia a quién decide cuánto se gasta. «Estructura» hace referencia a quién define la estructura del gasto. «Ejecución» hace referencia a quién ejecuta el gasto. «Supervisión» hace referencia a quién supervisa y fija los estándares.

CUADRO 4

Distribución del gasto social por sectores y jurisdicciones: año 2001 (en %)

	Nación	Provincias	Municipios	Total
Educación				
Educación básica	1,12	94,28	4,60	100,00
Educación superior	73,32	26,68	-	100,00
Ciencia y técnica	93,75	6,25	-	100,00
Cultura	34,82	65,18	-	100,00
Otros sin discriminar	3,07	69,93	-	100,00
Salud				
Atención pública de la salud	13,34	71,70	14,96	100,00
Obras sociales	64,43	35,57	-	100,00
INSSJyP	100,00	-	-	100,00
Promoción y asistencia social	7,99	59,71	32,29	100,00
Previsión social	79,22	20,78	-	100,00
Trabajo				
Programas de empleo y seguro de desempleo	58,68	41,32	-	100,00
Asignaciones familiares	100,00	-	-	100,00
Agua potable y alcantarillado	12,45	87,55	-	100,00
Vivienda y urbanismo	0,45	99,55	-	100,00
Otros servicios urbanos	-	14,87	85,13	100,00

FUENTE: elaboración propia según datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Ministerio de Economía. La información está imputada al nivel de gobierno que ejecuta el gasto.

Al observar esta información, aquella situación de paridad entre las responsabilidades del gobierno nacional y de las provincias resulta aparente, ya que la misma adquiere otro carácter si se analiza la distribución del gasto en diferentes sectores, poniéndose claramente de manifiesto los efectos de la descentralización de servicios y programas en algunas áreas

particulares. Así, por ejemplo, entre los rubros donde las provincias tienen mayores responsabilidades por la ejecución del gasto se destacan la educación básica (el 94 % del gasto en este rubro es ejecutado por las provincias y CABA), la atención pública de la salud a través de hospitales y centros de atención primaria (71,7 %), los programas de promoción y asistencia social, entre los cuales se encuentran las acciones en el área de alimentación (60 %), las acciones en materia de vivienda y urbanismo (99,6 %), los servicios de agua potable y alcantarillado (87,6 %) y cultura (65 %). Por el contrario, el rol del gobierno nacional es protagónico en relación con la provisión de educación superior (el 73 % del gasto en este rubro es ejecutado por el nivel central), las acciones en materia de ciencia y técnica (93,7 %) y la previsión social (79 %). Actualmente se encuentran bajo completa responsabilidad del gobierno nacional el pago de las asignaciones familiares y las prestaciones médicas y sociales que se brindan a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), también conocido como PAMI. Los rubros donde se destacan los municipios son la provisión de servicios urbanos (el 85 % del gasto en este rubro es ejecutado por los municipios); promoción y asistencia social (32,3 %) y atención pública de la salud (15 %). Finalmente, merece destacarse la relativamente pareja participación por parte del gobierno nacional y los provinciales (aunque con una leve prevalencia del primer nivel de gobierno) en el gasto social relacionado con la ejecución de programas de empleo y obras sociales.

El confuso papel del Estado nacional

En cuanto al modo en que el Estado nacional ha afrontado los nuevos desafíos y redefinido en los hechos su intervención en el plano territorial subnacional y local en materia social, destaca en primer término una marcada debilidad administrativa y política de los ministerios sectoriales (más evidente en los casos de Salud y Desarrollo Social que en Educación) e incluso la desarticulación e inoperancia del ámbito que conservó alguna autoridad formal en el caso de Vivienda. El nivel central, de este modo, ha quedado estructuralmente limitado en términos de recursos estratégicos (presupuestarios, legales, organizativos, humanos), con la débil excepción de algunas acciones focalizadas, para intervenir con el objetivo de conformar un sistema de política social sin profundas desigualdades interprovinciales.

En lo que se refiere a la intervención nacional en el plano territorial, sobresale un conjunto de modalidades que están en estrecha relación con el tipo de descentralización que se llevó a cabo, así como con el alcance que tuvo la misma.²⁶ En los sectores de salud y educación, lo que se observan son tareas compartidas entre el nivel central y las provincias en temáticas como salud materno-infantil, becas e infraestructura escolar respectivamente, así como, en ambos casos, el tema de la consolidación del sistema de estadísticas.²⁷ En la temática alimentaria, y en tanto el ámbito nacional ya no tiene control efectivo sobre los recursos del POSOCO y el PROSONU, el Ministerio de Desarrollo Social nacional durante muchos años ha intervenido en esta problemática a través de programas desarticulados, sin ligazón con dichos recursos ahora en manos provinciales ni en coordinación con el resto de la vasta oferta de programas nacionales focalizados en la pobreza.²⁸ En materia de vivienda, el Estado nacional ha perdido autoridad y capacidad para intervenir en el plano provincial, ya que al mismo tiempo que transfirió los recursos del FONAVI fue restringiendo también una estructura político-administrativa habilitada para regular al sector e intervenir con efectos compensatorios en aquellas situaciones en que fuese necesario.

Si éste es el escenario desde la óptica de lo sucedido en el Estado nacional, ¿cómo fue la recepción, por parte de las entidades subnacionales, de los servicios sociales de salud y educación, así como de los recursos para el sector vivienda y en parte para la temática alimentaria?

El nuevo rol de las provincias

La transformación de la política social argentina, aumentando a través de la misma el protagonismo de las provincias (mas no de los municipios, salvo en casos muy puntuales), redefinió el papel del conjunto de los niveles de gobierno. Cetrángolo *et al.* caracterizan muy bien algunos de los impactos de este proceso, según lo sucedido en educación y salud:

Este peculiar proceso ha generado una desarticulación de las políticas mucho mayor a las existentes antes de las reformas y, adicionalmente, ha puesto de manifiesto el predominio que han tenido en la política fiscal de cada período las necesidades de atender las reclamaciones de derechos adquiridos de generaciones pasadas (endeudamiento y previsión social) en

detrimento del gasto en desarrollo del capital humano. Además, las políticas instrumentadas en Argentina no han tenido en cuenta la necesidad de contar con sólidos andamiajes institucionales en las jurisdicciones que reciben nuevas responsabilidades. Los diferentes episodios de transferencia de servicios se han decidido sin contemplar la deficiencia y diversidad de los ministerios y demás organizaciones normativas provinciales, lo que ha derivado en nuevas inequidades e ineficiencias. Aun cuando, mayoritariamente en el área de educación, se comenzaron a instrumentalizar programas que atendieran a la reconversión institucional, éstos han abordado casi exclusivamente el funcionamiento de las escuelas, sin atender la necesaria modernización de los organismos públicos responsables de la educación. Por su parte, la experiencia de los hospitales de autogestión en muchas provincias muestra las debilidades del proceso en el área sanitaria. En un plano más general, esa carencia forma parte de los efectos perversos de haber llevado adelante una reforma que dio, supuestamente, gran autonomía a los gobiernos subnacionales sin haber discutido, diseñado e instrumentalizado políticas de coordinación y compensación entre los diferentes territorios, rediseñando las atribuciones e instrumentos del gobierno nacional y las instituciones federales (2002: 59).

Lo que se observa desde el plano de las provincias receptoras de los servicios y programas sociales es un heterogéneo mosaico de realidades. En algunos estudios recientes (Repetto *et al.*, 2001a, b y c) se estudiaba este tipo de situación y la conclusión general podría resumirse del siguiente modo: en aquellas provincias que ya tenían una estrategia propia de política social que incorporaba aspectos de descentralización (o tuvieron capacidad para construirla rápidamente durante la marcha del proceso), la transferencia desde el nivel central de servicios, programas y recursos resultó positiva en términos de potenciar una acción propia y coherente en el plano territorial; en aquellos casos donde las provincias carecían de estrategias propias, la descentralización promovida desde el plano nacional acentuó la falta de proyectos autónomos en el plano subnacional, afectando negativamente al desempeño sectorial en la gestión territorial. Lo que se observa, en realidad, es que la presencia o ausencia de estrategia propia y coherente está íntimamente asociada al grado de capacidad institucional de cada jurisdicción subnacional. Observemos estas situaciones a través de algunos ejemplos.

Tratando de aproximarse a un mapa de las modalidades de respuestas de las administraciones provinciales en el sector educativo frente a

las reformas impulsadas por el Estado nacional en los noventa (implementación de la Ley Federal de Educación, tras la transferencia de establecimientos, alumnos y docentes), Novick de Senén González (2000) elabora una tipología que contempla los siguientes casos: a) autonomía con iniciativa: se trata de administraciones con fuerte autonomía política y técnica, lo cual coincide con un alto desarrollo de su economía y capacidad contributiva propia; entre los años 1995 y 1999, corresponden a este tipo las provincias de Buenos Aires y Córdoba; b) aceptación y adaptación activa: el estilo de la gestión consiste en tratar de adaptar los «macroproyectos» de Nación a su propio marco y estilo político, aunque existe una fuerte dependencia del gobierno central para lograr recursos técnicos y financieros; entre los años 1995 y 1999 se encuadran en estas características las provincias de La Pampa, Mendoza, San Luis, Entre Ríos y Santa Cruz; c) aceptación pasiva: se trata de administraciones provinciales que se someten a los diseños originados en el centro en tanto no cuentan con cuerpos técnicos capacitados, y esto suele constituirse en una estrategia para la obtención de recursos; en esta situación se encontraría por ejemplo, entre los años 1995 y 1999, la provincia de Tucumán; y d) resistencia: se aplica a las jurisdicciones que se excluyen expresamente de los «macroproyectos» o los absorben muy lentamente; se identifica en esta posición a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²⁹

En materia de salud pública, el volumen de los servicios transferidos constituye un dato relevante al considerar las respuestas de las jurisdicciones subnacionales a la estrategia de transferencia de hospitales públicos por parte del gobierno nacional. En efecto, la transferencia del año 1992 afectó fundamentalmente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual correspondían 12 de los 19 establecimientos transferidos (de los restantes, 3 correspondían a Entre Ríos y 4 a Buenos Aires, provincia ésta que finalmente no acogió los hospitales).³⁰ También en este mismo sector vale observar la respuesta de las provincias al proyecto de Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), y al respecto merece destacarse que en los casos en que no se inscribió en el marco de un proyecto provincial de descentralización, este régimen no promovió cambios sustantivos en la administración de los hospitales sino que solamente amplió las posibilidades (no siempre concretadas) de recaudar recursos de fuentes alternativas. En aquellos casos donde había una estrategia descentralizadora previa, como fue el de la provincia de Mendoza, la jurisdicción pudo «apropiarse» del proyecto de HPA impulsado desde la Nación, favorecién-

dose con beneficios directos e indirectos. Por el contrario, en aquellos casos donde no se observa una estrategia definida, sea ésta favorable o no a la descentralización, como sucedió en la provincia de Chaco, la aceptación del proyecto impulsado por la Nación fue meramente formal, sin que se tomaran los recaudos necesarios (ni siquiera en términos de normativa) para posibilitar la reforma que suponía el nuevo régimen de autogestión (Repetto *et al.*, 2001b).³¹

Un reciente trabajo de Ansolabehere (2003) ilustra, para los casos de Mendoza y Córdoba (pero sin duda con «parecidos de familia» con el resto de las provincias), las diferentes modalidades en la recepción de los fondos descentralizados de POSOCO, PROSONU y FONAVI. La autora parte de considerar que el derrotero seguido por cada uno de los procesos de descentralización estuvo vinculado con las características de las reformas estatales, la situación fiscal y la distribución territorial del poder político en las provincias. De acuerdo con la caracterización presentada, Mendoza es una provincia que llega al proceso de descentralización con una reforma del Estado realizada en una perspectiva que excedió el mero ajuste presupuestario, una situación fiscal controlada durante el período bajo análisis y una división política que favorece una distribución razonable del poder y los recursos (la provincia cuenta con sólo 18 municipios-departamentos). Por el contrario, Córdoba llega al proceso de descentralización sin una reforma del Estado consistente, durante el período en el que se realizan las transferencias atraviesa por una situación fiscal crítica y presenta, por las características de su división política, una situación de «atomización del poder» (cuenta con 427 municipios y comunas). Entre otras conclusiones, la autora advierte que en Mendoza la descentralización se constituyó en una oportunidad para disponer de recursos que permitieran profundizar la estrategia global y sectorial de reforma estatal decidida por la propia provincia. En Córdoba, en cambio, donde la reforma del Estado era un hecho compulsivo tendente a equilibrar la situación fiscal y a medida que la crisis fiscal se agudizaba, la recepción de estos fondos transferidos desde la Nación se constituyó en un remedio a corto plazo para paliar la situación de crisis. En suma, la posibilidad de que la transferencia de responsabilidades entre la Nación y provincias en materia de vivienda y alimentación se constituyera en un sistema de «incentivos» para cambios virtuosos, recayó fundamentalmente en las situaciones particulares de cada jurisdicción.

Coordinación e integralidad: las grandes ausentes

La gestión de políticas públicas en un país federal como la Argentina requiere, para tener aceptables niveles de desempeño tras las transformaciones experimentadas a partir de los años noventa, de complejas operaciones para la coordinación de las relaciones intergubernamentales. Sin contar con la heterogeneidad de los vínculos que el Estado mantiene con actores y grupos de la sociedad civil, el mercado y el sistema internacional, en el interior del propio aparato político-administrativo estatal se registran dos planos que requieren coordinación: el plano horizontal intersectorial (sea a nivel nacional, provincial o municipal) y el plano vertical interjurisdiccional (entre todos o algunos de los niveles mencionados). Por otro lado, el campo específico de la política social requiere integralidad en su modo de accionar, en tanto las problemáticas sociales que debe abordar son por definición multidimensionales. Por ambos requerimientos, coordinación e integralidad (donde la primera es condición necesaria para que se avance en la segunda), se aborda en esta sección lo acontecido en los sucesivos intentos de coordinar la oferta social bajo responsabilidad nacional (sin que eso implique negar la importancia de la coordinación intersectorial a nivel provincial o municipal) y lo que ha sucedido en términos de intentos de coordinar las acciones sociales a nivel central con las del plano provincial.

Entre las múltiples expresiones posibles de coordinación formal que Jordana (2001) puntualiza, algunas son útiles para entender ciertos aspectos de la política social argentina. Por un lado, el procedimiento de comisiones horizontales, que suele nuclear a funcionarios políticos y técnicos involucrados en una gestión específica. Por el otro, negociaciones *ad hoc*, que permiten establecer acuerdos y criterios de aplicación de políticas. Un tercer mecanismo es el que tiene que ver con la labor legislativa. Lo interesante de una aproximación institucional como la aquí adoptada es que a estos mecanismos formales que tenderían a promover coordinación entre instancias de gobierno se les suman los procedimientos informales que, en muchos casos, redefinen lo que la letra escrita señala. Con esta perspectiva, observemos a continuación las cuestiones de coordinación intersectorial e interjurisdiccional.

Los fallidos intentos de coordinación horizontal

En los últimos quince años, en tanto se transformaba estructuralmente el vínculo entre el Estado y el mercado, a la vez que se redefinía el federalismo, la política social a cargo del nivel nacional, operando bajo el diseño de «monopolio institucional», mostró una y otra vez fuertes problemas de desempeño. La primacía fragmentada del área sectorial, la expansión incontrolada de programas focalizados y la falta de acuerdos básicos sobre una estrategia global de qué hacer ante el creciente deterioro social y territorial, resultaron rasgos dominantes de la incapacidad del Estado nacional para tener, en su propio espacio de autoridad y decisión, una política social coordinada acorde a los nuevos desafíos de integralidad.

En la Argentina se han ensayado al respecto diferentes fórmulas, entre las que destacan cuatro: 1) Planes Sociales amplios como «mecanismo paraguas» para mantener la oferta vigente, sobre todo de programas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995). 2) Consolidación de Programas Sociales Focalizados, que apuntaban a reducir a pocas líneas de intervención el conjunto de programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000). 3) Creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (como la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001). 4) Creación de instancias con algún grado más o menos difuso de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en materia de políticas contra la pobreza, con pretensión declarativa de articular toda la oferta social (han sido los casos del Gabinete Social y el más reciente Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). Las trayectorias de estas experiencias permiten observar, como tendencia general, que aun cuando en algunos casos se lograron aglutinar recursos humanos apropiados para fortalecer la capacidad administrativa, la gran ausente resultó ser la capacidad política.³²

El Plan Social 1993 se refería a un amplio espectro de intervenciones provenientes de distintas áreas de gobierno, que ya estaban en curso a cargo de distintas agencias estatales del nivel central. No hubo, en ese intento, mayores esfuerzos por profesionalizar y mejorar la gestión burocrática de las áreas sociales involucradas. Cuando se observa la dimensión política de este Plan, y más allá de los anuncios de creación de un Gabinete Social Federal a cargo del Secretario General de la Presidencia e integrado por los ministros de Salud, Interior y Trabajo, en la

práctica el mismo nunca se conformó. Dos años después, la recién creada Secretaría de Desarrollo Social tuvo a su cargo la elaboración de un nuevo Plan Social, en el cual se enfatizó la necesidad de lograr una mayor eficiencia en el gasto público social, en particular con el manejo tecnocrático de la oferta focalizada. También este Plan hacía referencia a un Gabinete Social cuyas funciones serían las de discutir, definir y controlar las políticas sociales, donde participarían los responsables de todas las áreas con competencia en temas sociales,³³ pero tampoco entonces se dictó normativa alguna que lo creara oficialmente y lo pusiese en marcha de modo formal. Esta debilidad política expresaba los conflictos intragabinete, entre los ministerios más tradicionales en lo social (por ejemplo Educación y Salud), la recién creada Jefatura de Gabinete de Ministros y la propia Secretaría de Desarrollo Social.

Otra de las fórmulas que se ensayaron en Argentina a lo largo de los últimos diez años en torno a promover algunos niveles básicos de coordinación del conjunto o de parte de la política social nacional, consistió en la propuesta de avanzar en la consolidación de la creciente oferta de programas focalizados en la pobreza, a partir de la concepción de que eso permitiría reducir los gastos administrativos asociados a este tipo de intervención pública. Esta estrategia fue ensayada en dos ocasiones en tiempos recientes, más allá de los diferentes contextos en que se desarrollaron, una bajo el gobierno de Menem y otra durante la gestión de De la Rúa. En ambos casos la responsabilidad de esta tarea recayó en la Jefatura de Gabinete de Ministros, y en líneas generales se trató de ejercicios de carácter técnico sin respaldo ni acuerdo político sustantivo. En los dos intentos, lo que se buscó fue reordenar la oferta programática focalizada alrededor de siete temáticas: 1) alimentación; 2) capacitación, empleo y desarrollo productivo; 3) educación; 4) atención a la salud; 5) integración social y desarrollo comunitario; 6) vivienda e infraestructura social y 7) subsidios al ingreso. Sin embargo, una vez anunciados estos proyectos (tanto en 1996 como en 2000), los mismos fueron olvidados rápidamente sin que se reflejasen en reasignaciones específicas y a corto plazo interministerialmente ni, mucho menos, en las pautas presupuestarias de más largo alcance. En ninguno de los dos momentos se logró aunar capacidades administrativas y políticas, operando más bien como intentos ligados a dar señales de preocupación por lo social en situaciones de graves crisis y visibilidad pública de las mismas.

Como tercera fórmula se observa la de organismos con responsabi-

lidad programática propia pero con intenciones de constituirse en rectores del conjunto de las acciones nacionales focalizadas. La ya mencionada Secretaría de Desarrollo Social, tras promover sin éxito un macro Plan Social, comenzó a ampliar su oferta programática focalizada aún sin poder conformar una política coherente que articulase las múltiples líneas de intervención existentes en el interior del propio organismo. Esta situación encuentra un factor explicativo en el limitado poder político que logró acumular el equipo responsable, en general sólido desde el punto de vista técnico, pero también en las presiones particularistas (incluyendo a los organismos multilaterales de crédito) que presionaban para compartimentar la oferta de programas. La errática trayectoria posterior, incluyendo su transformación en ministerio a partir del breve gobierno de la Alianza iniciado en 1999 y concluido un bienio después, mostró una tendencia donde la capacidad burocrática no terminaba de consolidarse y la capacidad política brillaba por su ausencia. En el año 2001, en un nuevo intento por racionalizar la oferta nacional al menos en materia de combate a la pobreza, se creó el Ministerio de Seguridad Social, desde el cual se propuso instrumentalizar un amplio programa social por transferencia de ingresos a los sectores empobrecidos. La falta de voluntad política del presidente y la debilidad del propio gobierno para hacer frente a las presiones de los gobernadores y sindicalistas opositores, acabó con esta experiencia antes que se iniciase.

Una cuarta modalidad que se ensayó en la Argentina, asociada a promover algún tipo de orden coherente en la oferta social que es responsabilidad del Estado nacional, tiene que ver con la creación de instancias que, sin tener a su cargo la gestión concreta de servicios y programas sociales, ejercieran algún grado de responsabilidad sobre los mismos. Esta modalidad es la que se corresponde con las experiencias del Gabinete Social (creado durante la etapa final de Menem y que se mantuvo en la breve gestión de De la Rúa) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (inaugurado en el año 2002, con el gobierno de Duhalde). En ambos casos se trató de construcciones institucionales con un marcado acento discursivo pro coordinación de la oferta social nacional, toda vez que incluyeron en su conformación a los máximos responsables de las áreas que componen habitualmente la concepción sectorial de la política social.³⁴ Sin embargo, cuando se observa en detalle su dinámica y resultados, en particular en la historia del Gabinete Social que funcionó formalmente como tal entre 1997 y 2001, lo que se registra más bien

es falta de interés de parte de los funcionarios políticos de más alto rango, predominio de intercambio de información sectorial en el plano técnico y reuniones muy promocionadas (y poco efectivas) según lo requiriese la necesidad de mostrar preocupación oficial por la situación social. En el caso del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y aun cuando la experiencia en marcha no permite sacar conclusiones definitivas, se registra el intento de aunar capacidad política (en particular por el peso específico de quien lo dirigió durante el gobierno de Duhalde, que fue la esposa del presidente de la Nación) con capacidad técnica (equipos con *expertise* en la materia y cierto manejo del juego político). Cabe acotar que, en su corta trayectoria a lo largo del gobierno de Duhalde, operó más bien como mecanismo de control de lo que hacían las áreas sociales y no tanto como coordinador efectivo de acciones transversales de envergadura, de forma que redefiniera la lógica sectorial predominante, tipo «compartimentos estancos».

La heterogénea suerte de la coordinación vertical

Las características que el federalismo ha ido adquiriendo paulatinamente en el campo de la política social, por ejemplo con la descentralización de los servicios sociales de educación, salud, vivienda y parte de los recursos para el tema alimentario, ha llevado a una necesidad central de afrontar la problemática coordinación de los vínculos interjurisdiccionales.³⁵ Vale la pena observar tanto los intentos promovidos en esa dirección unilateralmente desde el nivel nacional, como el funcionamiento de los Consejos Federales de las áreas sociales.

Un breve enunciado en orden cronológico de las declaraciones voluntaristas del Estado nacional en esta materia es: el Plan Social de 1993 proclamaba la creación de un Gabinete Social Federal, el cual nunca se concretó como tal; el Decreto de creación del Gabinete Social en 1997 afirmaba en su inciso k) «Fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los provinciales y municipales», lo que nunca se planteó seriamente como una tarea que debiera desarrollar dicha instancia, más allá de las reuniones de los actores nacionales que en algún momento de los años noventa se realizaban en las propias provincias; ya en el gobierno de la Alianza, la creación del rápidamente diluido Ministerio de Seguridad Social durante el 2001 propuso «Constituir un

Pacto Federal Social con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fijar pautas y dotar de racionalidad al Gasto Social de todas las jurisdicciones del país», objetivo a todas luces ambicioso y en la práctica nada factible; por último, la normativa de creación durante el 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales señaló en su artículo 13º que dicha instancia debería: «Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales».

Un capítulo propio lo representan los ya mencionados Consejos Federales. Se trata de ámbitos institucionales interjurisdiccionales integrados por los ministros nacionales y sus pares provinciales. Sus orígenes y funciones son diversos, pero en todos los casos fueron creados con el declarado propósito de articular las políticas sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno. También es variable el protagonismo que han tenido frente a las decisiones más significativas específicas de cada sector tomadas durante la última década y media, principalmente en aquellas situaciones que supusieron una redefinición en la relación entre la Nación y las provincias por la transferencia de funciones y/o recursos. A continuación se revisarán brevemente las características de los Consejos Federales de las áreas sociales que afectan directamente los sectores aquí abordados.³⁶

En materia social, uno de los Consejos Federales con más trayectoria es el de Cultura y Educación, que fue creado en 1979 por medio del Decreto Ley n.º 22.047, en el marco del proceso de transferencia a las provincias de los servicios educativos de nivel primario, sustituyendo al Consejo Federal de Educación y al Consejo Federal de Coordinación Cultural. A pesar de esto, su misión no varió sustantivamente. En cambio, la transferencia de los servicios educativos ocurrida a principios de los noventa dejó una clara impronta sobre este organismo.³⁷ A través de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (Ley n.º 24.049 de 1992) y, en mayor medida, la Ley Federal de Educación (Ley n.º 24.195 de 1993) se redefinió el rol del CFCE en el marco de un sistema educativo federal con nuevas características. Sus funciones fueron ampliadas, acentuando la concertación interjurisdiccional de cuestiones específicas y la unificación de criterios entre jurisdicciones en materia educativa, a la vez que se enumeraron claramente los temas que debían ser tratados en su seno. Por su parte, tempranamente los miembros del CFCE establecieron mecanismos para tratar y acordar los temas, lo cual fue plasmado en la Resolu-

ción n.º 26/93. Estos procedimientos contemplan la incorporación en las discusiones de políticos, técnicos, funcionarios administrativos y representantes de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como provincial.

A partir de la aprobación de la Ley Federal de Educación, el CFCE se abocó a resolver los temas que le fueron encomendados, logrando muchos de los acuerdos requeridos por la reforma sectorial y enunciados en la normativa. Para lograrlo, contó con dos elementos sustantivos: apoyo político por parte del Ministerio nacional y la asistencia de sólidos equipos técnicos. Durante gran parte de la década de los noventa, la autoridad nacional en la materia asumió el liderazgo en la reforma del sistema educativo, lo cual se tradujo —entre otras cosas— en el hecho de que elaborara y propusiera una agenda anual de temas para tratar y consensuar en el interior del CFCE, lo que imprimió una dinámica y un orden particular a la interacción entre sus integrantes. En relación con los recursos técnicos con que contó el CFCE, debe señalarse que un equipo altamente calificado (dependiente del Ministerio nacional) ha tenido a su cargo tareas de relevo de información y comparación de experiencias nacionales e internacionales con vistas a la elaboración de los primeros borradores de las propuestas que serían debatidas en el Consejo. Asimismo, Nación realizó importantes aportes presupuestarios para financiar las rondas de reuniones donde los documentos elaborados por los equipos técnicos del nivel central eran puestos a consideración de las provincias.

El desempeño del resto de los Consejos Federales con incumbencia en las áreas sociales donde se han producido transferencias de servicios o recursos hacia el nivel subnacional ha sido menos satisfactorio, respecto al parámetro de generar efectivos y mecanismos legítimos de coordinación interjurisdiccional de políticas sectoriales. En el área de Salud funciona, desde enero de 1981, el Consejo Federal de Salud (COFESA), creado por Decreto Ley n.º 22.373. En el año 1995, al aprobarse la Ley n.º 24.464 que plasmó las nuevas características del Sistema Federal de Vivienda, se creó un nuevo organismo bajo la denominación de Consejo Nacional de la Vivienda. Más recientemente, el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) se creó en marzo de 1997, por medio de la Resolución n.º 786 de la Secretaría de Desarrollo Social, ratificada por el Decreto n.º 1.285/98.

Tanto en el caso del COFESA como en el del COFEDES, sus funciones están enunciadas de manera muy genérica y no fueron modificadas; así las transformaciones en los respectivos sectores son producto de

los procesos de descentralización a los que se vieron enfrentados. En relación con el COFESA, merece destacarse que tras la transferencia de hospitales nacionales de 1992, se suscribió en su seno un acuerdo donde se planteaba, entre otros temas, la redefinición de las funciones del propio Consejo, pese a lo cual no se realizaron cambios sustantivos. Respecto del COFEDES, se advierte la ausencia de funciones claras relacionadas con la distribución de los fondos descentralizados POSOCO y PROSONU o con la revisión de su correcta utilización, lo cual, de haber sido materia de injerencia de algún Consejo Federal, hubiera recaído en el COFEDES, ya que por entonces la Secretaría de Desarrollo Social era el principal organismo con incumbencia en materia alimentaria a nivel nacional. A diferencia de lo señalado, las funciones asignadas al Consejo Nacional de la Vivienda sí contemplaron en el plano formal los cambios producidos en el sector, interviniendo en materia de planificación, selección de beneficiarios, evaluación de la implementación del FONAVI y distribución de recursos entre las provincias.

No obstante estas diferencias, a la luz de lo acontecido en los últimos años cabe insistir en que el desempeño de estos Consejos Federales ha sido poco satisfactorio. El COFESA y el COFEDES han funcionado, la mayor parte de las veces, como limitados ámbitos donde: a) las autoridades provinciales presentan e intercambian información acerca de los problemas que se presentan en cada una de sus jurisdicciones, así como también de las acciones desarrolladas, y b) las autoridades nacionales aprovechan para presentar sus propios proyectos y programas y «alentar» a las autoridades provinciales a hacerlos propios.³⁸ En relación con el Consejo Nacional de la Vivienda se advierte que, a pesar de las amplias funciones asignadas al mismo en el marco del proceso de descentralización, las modificaciones en la gestión del FONAVI en tiempos recientes no han sido acompañadas por un rol activo por parte de este Consejo.

En estos tres casos, el apoyo político por parte de la autoridad nacional correspondiente, expresado ya sea a través del aporte de recursos para el financiamiento de actividades del Consejo o por la iniciativa en relación con las temáticas para tratar en su seno, ha sido mucho más errático. Tampoco han dispuesto estos Consejos de equipos técnicos permanentes que investiguen sistemáticamente o elaboren propuestas en relación con los temas que podrían ser objeto de discusión en su seno. Sin duda, el COFEDES ilustra la poca institucionalización que pueden lle-

gar a tener estos ámbitos de concertación de políticas: fue desactivado a principios del año 2002, a pesar de que en una Resolución de fines del año anterior, los miembros del COFEDESOS habían declarado el estado de «sesión permanente» en virtud de la gravedad de la crisis social por la que atravesaba el país.³⁹

Conclusiones

Todo cambio conlleva consecuencias, razón por la cual cabe preguntarse cuáles han sido éstas en términos de las mutaciones experimentadas en la política social argentina y sus tendencias hacia la descentralización sectorial de carácter administrativo. También cabe tratar de interpretar por qué sucedió lo que sucedió. Ambas aproximaciones permitirán, a su vez y aunque sea de modo indirecto, abrir algunas líneas interpretativas en términos de cuáles son los desafíos futuros de la política social en la nueva matriz fiscal, social y político-administrativa de la Argentina, a la luz del enfoque propuesto de capacidad institucional.

Como pudo observarse, tanto en lo que se refiere al plano nacional como al subnacional, la descentralización de servicios, programas y recursos sociales resultó un proceso desarticulado, con baja coherencia intersectorial e interjurisdiccional, y con más preguntas que respuestas en torno a cómo gestionar, en «clave federal» y de modo integral, la amplia oferta destinada a enfrentarse a los múltiples problemas que conforman la cuestión social correspondiente a una nueva etapa histórica de la Argentina. Primó la lógica sectorial (atomizada) de las reformas, en detrimento de una perspectiva de conjunto, que diese sustentabilidad a las diversas expresiones en que se plasmó tanto la transferencia hacia las provincias de recursos relevantes, como el nuevo papel del Estado nacional en materia social.

Preguntas formuladas en el momento de iniciar la exploración de las reformas de la institucionalidad social reaparecen con fuerza, en tanto sus respuestas constituyen aún asignaturas pendientes. ¿Qué bienes públicos deberían ser provistos por el nivel central?, ¿qué rol deberían cumplir las instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional?, ¿qué bienes públicos deberían estar en manos provinciales o incluso municipales? Al no construirse en los últimos años los consensos bá-

sicos en torno a interrogantes como los apuntados, las cuestiones de financiamiento y los mecanismos de gestión quedaron librados a la trayectoria particular, de por sí errática y volátil, de cada sector y jurisdicción en que se expresa la intervención estatal en materia social. Aun así, lo cierto es que ya iniciado el siglo *xxi* existe, por la fuerza de los hechos, una «nueva división del trabajo» en materia social en la Argentina.

El Estado nacional se vio sometido a un tipo de transformación estructural que afectó fuertemente a sus capacidades administrativas y políticas, así como a su base fiscal. En este sentido, destaca la genérica debilidad de los ministerios sociales para cumplir con sus nuevas funciones posdescentralización y, en particular, para operar a favor de compensar desequilibrios inequitativos de distinto tipo entre las jurisdicciones subnacionales: el presupuesto en manos del nivel central de ministerios como los de Educación y Salud ha quedado significativamente limitado si lo que se busca es actuar con ese propósito compensador a través de programas focalizados; el Ministerio de Desarrollo Social no logró en su breve historia aunar capacidad política con recursos presupuestarios significativos, a la par que las capacidades administrativas adquiridas no han sido sustentables; el área de Vivienda desestructuró y debilitó a nivel central una autoridad rectora.

Ligado a este punto, sobresale como aspecto crítico la falta de coordinación ministerial y programática en el interior del gobierno nacional, requisito indispensable para aminorar aunque sea en parte esa debilidad sectorial en términos de recursos estratégicos. Puede afirmarse, entonces, que las áreas bajo «monopolio institucional» no coordinan a fin de avanzar en intervenciones integrales. Los sucesivos intentos de conformar algo similar a una autoridad social a nivel central nunca lograron traducirse en grados suficientes de capacidad política como para incidir realmente en los criterios de asignación del gasto social, cuestión que permaneció reservada en la práctica a los responsables del manejo de las finanzas públicas. A su vez, tampoco lograron estos intentos de coordinación intersectorial fortalecer sus capacidades administrativas, razón por la cual las instancias creadas a tales efectos carecían de solidez analítica y de información pertinente para el tipo de negociaciones que debían mantener los responsables del área social con los otros actores del Estado nacional.

En lo que se refiere a las instancias destinadas a promover coordinación vertical entre jurisdicciones de gobierno, la experiencia argentina

de los últimos quince años muestra más signos negativos que positivos. Al respecto sobresalen las cuestiones no resueltas, ya que salvo la excepción del Consejo Federal de Educación y Cultura, el resto de instancias similares no ha logrado nunca, en sus respectivas trayectorias, aunar peso político con solidez técnico-burocrática. Despreocupación de las autoridades sectoriales nacionales y provinciales, preferencia del conjunto de actores por el establecimiento de negociaciones bilaterales en detrimento de acuerdos multilaterales, ausencia de equipos técnicos permanentes con capacidad de diálogo informado, son sólo tres expresiones puntuales de esta situación.

En los ámbitos provinciales, la característica principal está asociada a la multiplicidad de escenarios que presenta dicho nivel en términos de capacidades institucionales y su correlato fiscal. Cabe indicar, además, que las nuevas dinámicas del federalismo político (ligadas entre otros aspectos a la crisis de los partidos políticos como máquinas nacionales) han tornado en muchos casos un juego perverso la relación entre la Nación y las provincias en temas vinculados a la política social, los cuales pasan a ser parte de un «toma y daca» de otros acuerdos ligados a la gobernabilidad política coyuntural o al financiamiento de las estructuras partidarias locales. En tanto que gran parte de las provincias no tienen capacidades para desarrollar sus propias estrategias de política social, resulta que el desempeño de los sectores o subsectores a su cargo (que operan bajo el formato institucional de «monopolio institucional distribuido») varían en su modalidad y desempeño de modo muy significativo, según la jurisdicción subnacional que se trate.

Desagregando el análisis en este nivel de gobierno, al combinar el grado de autonomía fiscal de las provincias, la situación social imperante en ellas y la respuesta en términos de gestión político-administrativa que han dado —principalmente desde los años noventa— a los procesos de descentralización impulsados desde Nación, se observa que estas variables se han encontrado fuertemente asociadas. En términos generales, sobresalen tres tipos de situaciones:

- a) en primer lugar, se destaca la privilegiada situación en que se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en menor medida, la provincia de Neuquén, tanto en cuanto a la autonomía respecto de los fondos transferidos desde Nación como por sus indicadores sociales. En ambos casos se combina una alta auto-

nomía fiscal junto con buenos indicadores sociales —aunque desmejorados en los últimos años, sobre todo en el caso de Neuquén— y un cierto margen de maniobra política propia en relación con las acciones del gobierno nacional, a la vez que buenos desempeños burocráticos. Esto se ha traducido en una «resistencia» por parte de estas jurisdicciones a algunas de las decisiones descentralizadoras homogéneas del centro. Pueden considerarse como ejemplo de esto, durante los noventa, la negativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a implementar la Ley Federal de Educación o la decisión de la provincia de Neuquén de no incorporarse al régimen de Hospitales Públicos de Autogestión;

- b) en segundo lugar, se observa que en buena parte de los casos las provincias que durante los años noventa han gozado de una autonomía fiscal media también son las que han presentado indicadores sociales positivos. Este grupo está conformado por provincias de la región Centro, Patagonia y algunas de la región Nuevo Cuyo. Entre ellas sobresalen Buenos Aires, Mendoza, Santa Cruz, Córdoba, Santa Fe, Chubut, La Pampa, Tierra del Fuego y Entre Ríos. A su vez, a partir de la evidencia con que se cuenta hasta el momento, puede concluirse que han sido mayoritariamente éstas las jurisdicciones que presentaron respuestas del tipo «autonomía con iniciativa» y «aceptación y adaptación activa» ante los procesos de descentralización. Para ello han contado en muchos casos con buenos niveles de capacidad política y también avances más o menos relevantes en la construcción de equipos técnico-burocráticos;
- c) finalmente, se advierte una muy alta coincidencia entre las provincias que durante los años noventa han tenido una autonomía fiscal baja y que han presentado indicadores sociales desfavorables, graves o críticos. En este grupo se destacan las provincias del NOA, NEA y algunas de Nuevo Cuyo, y son los casos de Santiago del Estero, Catamarca, Corrientes, La Rioja, Formosa, Chaco y Tucumán. A partir de la evidencia disponible, puede advertirse que estas provincias son las que han respondido de manera más pasiva y acrítica a los procesos de descentralización promovidos desde el centro. Debilidad respecto a la capacidad política y casi total ausencia de cuadros administrativos de calidad han sido elementos que ayudan a explicar sus deslucidas

trayectorias en el tránsito hacia un nuevo escenario de la política social expresado en el plano territorial.

Cabe ir cerrando este trabajo. Lo que resulta evidente al poner en perspectiva lo sucedido con la transformación de la institucionalidad social argentina en general y la descentralización de servicios y programas sociales en particular, es la ausencia de una estrategia clara y consensuada, por parte de los actores relevantes en la última década y media, que permitiese avanzar en la construcción de un entramado coherente y proequidad de las relaciones intergubernamentales de la política social. Las indefiniciones de quién hace qué han dado paso en la práctica a que cada nivel jurisdiccional haga lo que quiera o pueda según sus propias capacidades políticas y administrativas, además de las fiscales. Esto afecta también a los espacios destinados en lo formal a promover algún tipo de coordinación. Los municipios, en este escenario, han quedado como los grandes olvidados más allá de que los últimos años hayan sido prolíficos en cursos en favor del desarrollo local.

Si éste es el escenario dominante, no lo es por fruto del azar. El cambio de matriz sociopolítica acontecido en la Argentina desde mediados de los años setenta y acelerado a partir de los noventa, llevó al primer plano a una coalición de actores relevantes que centraron su agenda casi exclusivamente en el ajuste fiscal, en detrimento de una concepción más amplia que colocase como tema sustantivo de reforma el objetivo de lograr una institucionalidad social (sectorial y jurisdiccional) capaz de afectar positivamente los marcados desequilibrios sociales y territoriales. Lo sucedido en el pasado y lo que pueda acontecer en el futuro queda inscrito así en una economía política altamente compleja, repleta de restricciones difíciles de resolver con simples invocaciones encaminadas a reformular en términos de mayor coherencia e inclusión el actual sistema de política social.

Una aproximación al interrogante acerca de quién hace qué en cada nivel jurisdiccional debiera sostenerse en una clara y consensuada definición institucionalizada de las «ventajas de gestión comparativas» presentes o desarrollables en cada nivel de gobierno. En otras palabras, lograr un acuerdo entre los diferentes actores implicados acerca de qué debe hacer el Estado nacional (para mantener formatos de «monopolio institucional» en relación con ciertas cuestiones), qué deben hacer las provincias (para avanzar hacia o fortalecer formatos de «monopolio ins-

titucional distribuido» respecto de otras cuestiones) y, finalmente, qué deben hacer en conjunto estos niveles de gobierno (para consolidar formatos de «pluralismo institucional»). Que los «contratos» de descentralización estén claramente especificados, tanto en lo político como en lo fiscal y en lo sectorial, y que exista cierta correspondencia política, económica y organizativa en lo acordado constituye un primer imperativo que, a la luz de la experiencia argentina en esta materia, resulta relevante en el momento de pensar en los condicionantes para generar más eficientes y equitativos formatos de relaciones intergubernamentales. Por otro lado, en los condicionantes políticos es deseable que exista una manifiesta voluntad sostenida por todos los actores avalando las transformaciones propuestas; que las autoridades locales —receptoras de los servicios y programas descentralizados y, por tanto, interlocutoras en la negociación que conduce a ella— hayan sido democráticamente elegidas; que los actores involucrados en estos procesos presenten importantes niveles de liderazgo y que el proceso se acompañe por un significativo nivel de participación ciudadana.

Ahora bien, ¿la experiencia analizada permite extraer enseñanzas más concretas en relación con el papel que tiene que cumplir cada uno de estos niveles de gobierno, dentro del aludido y aún no materializado «contrato de relaciones intergubernamentales de la política social»? En primer término, se hace patente que en un contexto de descentralización el papel del nivel central de gobierno no debe desaparecer; muy por el contrario, consideramos condición indispensable que en la nueva distribución de funciones el centro se fortalezca, en la medida en que el nivel nacional del gobierno no debiese desligarse de ciertos roles primordiales a la integración del sistema. En este sentido, sostenemos que algunas de las funciones «indelegables» del nivel nacional, frente a los procesos de descentralización, son las siguientes: ejercer una función de «rectoría» diseñando las políticas macro; ejercer una función regulatoria (estableciendo estándares de calidad para las prestaciones y/o servicios ofrecidos en cada provincia, acreditando su validez); ejercer una función de control en relación con los resultados (y no tanto con los procesos); ejercer una función compensatoria y redistributiva orientada a mejorar la equidad dentro del sistema; ejercer una función de proveedor de asistencia técnica para mejorar las capacidades de gestión de aquellas jurisdicciones subnacionales más rezagadas en este aspecto; y generar incentivos que permitan un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto. Las provin-

cias, por su lado, requieren también fortalecer sus capacidades de gobierno y administración, como condición necesaria para que cualquier avance en la descentralización fiscal pueda dar frutos positivos en materia de desempeño del sector público en general y de las áreas sociales en particular. En cuanto a los municipios, salvo honrosas excepciones todo está por hacer, tanto en términos de sus potencialidades fiscales como en lo referido a la calidad de la gestión político-administrativa de las intervenciones sociales.

Por su parte, dado que en los formatos de «pluralismo institucional» diferentes niveles de gobierno comparten responsabilidades, resulta fundamental que se diseñen sólidas instituciones de coordinación interjurisdiccionales, que éstas cuenten con un fuerte respaldo político y con recursos básicos (respaldo normativo, pero sobre todo espacio físico, recursos humanos calificados, etc.) que aseguren su funcionamiento continuo más allá de los cambios de gobierno.

Para que los futuros formatos institucionales aseguren un mejor soporte a la política social en el conjunto de niveles de gobierno involucrados —entendiendo esto como precondition para un mejor desempeño en términos de impacto en las condiciones de vida de la población— es necesario que los procesos de descentralización se inscriban en la lógica más general de un nuevo entendimiento entre los actores involucrados acerca de las reglas de juego, que deberá incluir una reingeniería de procesos administrativos y de toma de decisiones políticas (para lo cual puede ayudar el reciente esfuerzo latinoamericano por mejorar la gerencia social).⁴⁰ Pero también es cierto que cualquier cambio que se intente llevar adelante para mejorar la política social argentina requiere de transformaciones mayores que las estrictamente limitadas a este campo de gestión pública. Es entonces cuando se vuelve al inicio del argumento: el tipo de reforma estatal que se llevó a cabo y las mutaciones acontecidas en la dinámica federal fueron aspectos sustantivos que condicionaron lo que sucedió en tiempos recientes con la institucionalidad y la gestión social. Deberán ser, por tanto, nuevas lógicas de reforma estatal y nuevos acuerdos y equilibrios en el funcionamiento del federalismo las condiciones previas y necesarias para que la política social aumente sus capacidades institucionales, mejorando así su desempeño y potencial impacto. Señalar esto es un simple acto académico; concretarlo es materia más compleja.

Notas

1. Constitucionalmente, Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno, a saber: el gobierno nacional, 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y casi 2.000 municipios. En Argentina, hasta finales de los años ochenta, la característica primordial del sistema federal era el gran poder concentrado en la Nación, que tendía a convertir al federalismo en un mero aspecto formal. En tal sentido se expresan quienes han catalogado a la estructura institucional argentina como de «federalismo centralista» (Esteso y Capraro, 1989). Desde esta perspectiva, se puede señalar el alto poder de inducción de políticas que la Nación ha tenido históricamente sobre las provincias, en especial en el caso de aquellas que en mayor medida suelen depender de las transferencias y/o la asistencia crediticia nacional.

2. Los mencionados son problemas propios del campo específico, de por sí complejo, de la política social interpretada en una visión amplia pero que no absorbe el grueso de las actividades estatales. Es obvio que una parte sustantiva de las situaciones críticas a las que se enfrenta este campo de políticas públicas proviene de lo que hace o deja de hacer la política económica, perspectiva que permite «no cargar todas las tintas de la crítica» en las dificultades sectoriales o transversales de la política social.

3. Este *papel* concentra su atención temporal hasta mayo de 2003, cuando concluyó el gobierno transitorio encabezado por Duhalde. Queda abierto el interrogante de en qué medida la nueva etapa política encabezada por Kirchner podrá hacer frente a semejantes desafíos.

4. Referir a la «descentralización en el interior del Estado» implica reconocer que en el debate académico también se suele denominar descentralización a aquellos procesos en los cuales el Estado traspasa responsabilidades a la sociedad civil y/o al mercado. No es a ese tipo de descentralización a lo que se hará referencia en este trabajo.

5. Estas aproximaciones conceptuales se respaldan, con variaciones propias, en los trabajos de Boisier (1991), Falletti (2000), Fiszbein (1998) y Jordana (2001).

6. Ya en 1972, Núñez Miñana destacaba las diversas situaciones de las provincias, a partir de dos rasgos que aquí conviene destacar: a) diferencias importantes entre las provincias en cuanto a la posibilidad de brindar servicios públicos, consecuencia del desarrollo histórico de las instituciones tanto nacionales como provinciales; y b) la heterogeneidad socioeconómica del país, que permitía diferenciarlas entre avanzadas, baja densidad, intermedias y rezagadas (citado en Bodemer, 1998).

7. Entre los principales tributos provinciales se destacan Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor y Sellos. Datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2001).

8. La ley de Coparticipación Fiscal de 1988 (Ley n.º 23.548) destinó el 56,66 % a las provincias, el 42,34 % a la Nación y el 1 % restante para el Fondo de Anticipos del Tesoro Nacional. Modificaciones posteriores que afectaron muy poco esa distribución, como la acontecida en 1995, no alcanzaron a modificar los problemas de institucionalidad informal que operaban en la aplicación de dicha ley (véase Bodemer, 1998). En el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) se han desarrollado algunos excelentes trabajos sobre el tema fiscal desde el prisma institucional; véase al respecto Saiegh y Tommasi (1998) y Jones, Sanguinetti y Tommasi (1998).

9. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y los fondos correspondientes a Políticas Sociales Compensatorias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU) representaban a este tipo de transferencias, pero hacia fines del 2000, en el marco de las pujas fiscales y políticas entre el gobierno nacional de la Alianza y las provincias mayoritariamente peronistas, se estableció su libre disponibilidad de manera parcial. Esto quedó plasmado en la Ley n.º 25.235, promulgada en diciembre de 1999, ratificando el «*Compromiso Fiscal*» y en la Ley 25.400, promulgada en enero de 2001, ratificando el «*Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*». En mayo del 2002 se dispuso su libre disponibilidad total (Ley n.º 25.570, que ratificó el «*Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*»).

10. Una situación extrema se da en el caso de La Rioja, de donde es oriundo el ex presidente Menem, provincia que en el año 1995 (durante el pleno mandato del nombrado) financiaba poco más del 93 % de sus gastos con recursos transferidos desde la Nación.

11. El IDH es un valor entre 0 y 1: a medida que se acerca a 1, el nivel de desarrollo humano se aproxima al óptimo. Este indicador se propone medir las dimensiones esenciales del desarrollo humano: longevidad, nivel de escolaridad y nivel de vida, y para ello combina información de las siguientes variables: esperanza de vida al nacer; porcentaje de alfabetización de adultos; porcentaje de matriculación combinada; índice de esperanza de vida; índice de escolaridad e índice de ingresos totales familiares (ITF).

12. La Ciudad de Buenos Aires (en 1995 y 2000) y Tierra del Fuego (en 2000) presentaron valores de IDH superiores a 0,800, lo que las ubica como provincias con desarrollo humano alto. El resto de las provincias mostraron un IDH de nivel medio, oscilando sus valores para el año 2000 entre 0,799 (Santa Cruz) y 0,745 (Formosa). Durante la segunda mitad de la década, las mejoras más significativas en los valores del IDH se produjeron en aquellas provincias que estaban en una situación más desfavorable. No obstante, el ordenamiento de las provincias de acuerdo con sus niveles de IDH no se vio alterado de manera sustantiva, lo que permite concluir que algunas provincias ocupan de forma persis-

tente las posiciones menos favorables en materia social. En esta situación se encuentran las provincias del noroeste Argentino (NOA) y el noreste Argentino (NEA). Los valores del IDH mejoran en las provincias del centro y el sur del país (PNUD, 2002a).

13. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) Ampliado, utilizado en el informe presentado por PNUD (2002b), combina las siguientes variables: tasa de mortalidad reducible, porcentaje de sobreedad en alumnos de EGB I, II y III, calidad educativa en Lengua y Matemática, tasa de empleo y tasa de desempleo.

14. En este informe de PNUD se advierte que la fuerte disparidad entre provincias, puesta de manifiesto a través de la aplicación del IDH Ampliado, se verá agravada cuando en las próximas mediciones los datos reflejen la envergadura de la crisis iniciada a fines del 2001. En efecto, se señala, la inequidad en el desarrollo humano se ha visto en los últimos años dramáticamente acentuada como producto de la caída de los ingresos familiares totales *per cápita*, en un contexto de agravamiento en su distribución extremadamente desigual. En un tema conexo, ligado a las crisis de las economías regionales, véase Rofman (1999).

15. Tal es el caso del Estudio de la Fundación Capital (1999), que elaboró un *Ranking Social Provincial* a partir de un índice que contemplaba las siguientes variables: nivel de ingresos (ingreso medio *per cápita* y parque automotor); educación (proporción de población con o sin secundaria completa), empleo (tasa de desempleo abierto, desempleo sin empleo público y tasa de empleo), pobreza y distribución del ingreso (hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y coeficiente de Gini), seguridad (tasa de delincuencia) y salud (esperanza de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil).

16. Por esos años, en el fragor de la disputa entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores peronistas, algunos de éstos llegaron a reclamar la desaparición de los Ministerios de Educación y Salud, así como también del Ministerio de Desarrollo Social.

17. Remmer y Wibbels (2000) exploran las estructuras de incentivos que afrontan los principales actores políticos argentinos, en particular los subnacionales, frente a las reformas económicas experimentadas en los noventa, sugiriendo al respecto tres hipótesis: a) los incentivos de los políticos locales para cooperar con las propuestas nacionales estarán afectados por las relaciones partidarias gobierno-oposición a nivel nacional y provincial; b) cuanto mayor equilibrio exista en la competencia política subnacional, mayores posibilidades de reformas; y c) cuanto más débil es la relación entre gasto provincial y recaudación propia, mayor el incentivo de las autoridades subnacionales para aumentar el gasto. Sobre el papel de los partidos y el impacto de su grado de institucionalización en las cuestiones de descentralización, llaman la atención Jordana *et al.* (1998).

18. Un sólido «estado del arte» sobre el tema de las reformas estatales provinciales se encuentra en Lardone (2003).

19. Esto se explica además porque por el esquema institucional del federalismo argentino estas provincias se encuentran «sobrerrepresentadas» en el Congreso Nacional, con lo cual el costo de estos «representantes» es menor que los de las regiones metropolitanas (Gibson y Calvo, 2001).

20. Oszlak (2000) desarrolla un importante estudio de las reformas estatales en la Argentina, con atención particular a la cuestión provincial.

21. Auyero (1997, 2000, 2001) ha desarrollado excelentes aportes al estudio del clientelismo político y sus vínculos con la entrega de bienes y/o servicios sociales.

22. Una de las principales novedades en materia de la institucionalidad social en la Argentina se asocia a la creciente importancia que fue adquiriendo la participación social, sea a través de acciones comunitarias, sea por las Organizaciones No Gubernamentales. Tomando como base diagnóstica los procedimientos cerrados y burocráticos que guiaban la gestión de lo social en el modelo de posguerra, comenzaron a generarse consensos respecto a la necesidad de revitalizar (aunque de un modo diferente) el manido tema de la participación. En esta revisión reciente del concepto aplicado a la política social, se llamó la atención sobre la necesidad de escuchar la «voz» de los sectores más necesitados, así como de abrir espacios de gestión para las instancias públicas no estatales que habían ido cobrando fuerza, e incluso desarrollando tecnologías de gestión en múltiples problemáticas sociales.

23. En este escenario, tal como afirman Spiller y Tommasi (2001), es evidente que en el caso argentino uno de los problemas centrales del federalismo ha sido la falta de frenos y contrapesos en el sistema, esto es, la inexistencia de una estructura necesaria para respetar los acuerdos y que evite la sistemática violación de los mismos. A continuación presentamos sólo dos de múltiples ejemplos posibles que explican esta situación. A inicios de los años noventa, cuando se estaba negociando un nuevo pacto de Coparticipación Fiscal, y en pos de asegurar el apoyo de los gobernadores en la materia, Menem dio la orden de ceder a las presiones de los gobernadores para que los recursos del FONAVI (y también del POSOCO y el PROSONU) pasaran a manos provinciales. En una revisión del Pacto Fiscal, firmada en el año 2000 durante el gobierno de la Alianza, el Estado nacional cedió parte de sus pocos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyos políticos coyunturales por parte de los poderosos gobernadores. En ambos casos lo que primó fue un tipo de intercambios cruzados ligado a las urgencias de corto plazo, sin que mediasen acuerdos básicos que fijaran los planteamientos políticos para gestionar de cara al futuro esos recursos sociales.

24. «El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por

haber sido una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales» (Cetrángolo *et al.*, 2002).

25. Para justificar esta última afirmación, lo que debe reconocerse es que una política social (sea sanitaria, educativa, habitacional o alimentaria) tiene diversos componentes. Y es precisamente una mirada sobre los componentes lo que permite afirmar que en un mismo sector pueden coexistir situaciones de «monopolio institucional», «monopolio institucional distribuido» y «pluralismo institucional».

26. Un análisis más pormenorizado del modo en que el Estado nacional ha intervenido en la última década a nivel provincial en materia de política social, se encuentra en Repetto y Acuña (2001).

27. Cabe destacar que cuando el Estado nacional intentó «aterrizar» en el ámbito municipal sin negociar antes con las autoridades provinciales (el gobernador y los ministros de salud y educación de ese nivel jurisdiccional), el resultado fue por lo general poco exitoso, sobre todo, pero no exclusivamente cuando el signo político difiere entre el ámbito nacional y el provincial. Entre otras razones, por la dinámica política del federalismo argentino, como sucedió cuando el gobierno de la Alianza intentó llegar directamente en términos de salud a la población (a través del Programa Médicos de Cabecera) o a las escuelas (por un particular sistema de Financiamiento Educativo).

28. La progresión del número de programas nacionales focalizados fue dando cuenta por sí misma de una dinámica de crecimiento exponencial. Obsérvese: en el año 1996 el Estado nacional contaba con 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social; 14 de ellos correspondían al área de Empleo y Desarrollo Productivo. En 1997, el número de programas se elevó a 53, creciendo el área de Vivienda y aquellos ejecutados desde la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que Empleo y Desarrollo Productivo contaba con 15 programas. En 1998 un total de 55 programas sociales componían la oferta nacional, 18 de ellos correspondientes al área de Empleo y Desarrollo Productivo. Al finalizar la década, en 1999, se observó un considerable aumento de los mismos llegando a 70 programas sociales, siendo nuevamente la temática de Empleo y Desarrollo Productivo la que incorporó un mayor número de los mismos: 30 programas. Producto de un cierto ordenamiento de la oferta programática, principalmente dentro del Ministerio de Trabajo, y de la fusión de algunas intervenciones, en los años 2000 y 2001, los programas sociales focalizados dependientes del gobierno nacional llegaban a 65. En el 2002, la oferta se redujo a 60 programas (datos obtenidos del SIEMPRO para los años respectivos).

29. Una de las principales conclusiones presentadas en un trabajo acerca de la transferencia de los servicios educativos a partir de cuatro casos provinciales (Buenos Aires, Chaco, Mendoza y Neuquén) radica en que la diversidad de respuestas de cada jurisdicción habría estado asociada a sus desiguales capacidades de gestión, a los particulares términos que adoptó la negociación en virtud de la relación de cada una con la Nación, a la percepción del proceso y la posición asumida por los distintos actores provinciales involucrados y, en definitiva, al volumen de servicios y personal que ha sido transferido a cada una de ellas. Para ilustrarlo se presenta el caso de Buenos Aires, provincia que tuvo mayor capacidad para imponer sus condiciones, ya sea por el volumen de establecimientos que recibiría, ya por la proximidad de sus autoridades con los gobernantes nacionales en el momento de hacerse efectiva la transferencia. Una situación opuesta se dio en Chaco donde, como consecuencia de una aguda crisis económica que debió enfrentar el gobierno de Acción Chaqueña poco después de iniciarse su gestión y ante la necesidad de recibir un auxilio financiero por parte del gobierno nacional, las condiciones para la transferencia de servicios fueron aceptadas sin muchas objeciones (Repetto *et al.*, 2001a). En una perspectiva de relaciones intergubernamentales, Cocorda y Berensztein (2002) analizan los casos de San Luis y Neuquén.

30. En las jurisdicciones afectadas, la transferencia constituyó meramente un desplazamiento de las responsabilidades administrativas pero no implicó por sí misma cambios sustantivos en cuanto a mejoras en la calidad de atención o de apertura a la participación comunitaria.

31. Las conclusiones de un estudio realizado por el Banco Mundial (2001) son coincidentes en ese sentido. Sobre la base de un estudio realizado por PRESAL (programa que brindaba asistencia financiera y técnica para la reforma) se señala que de las tres provincias analizadas (Salta, Córdoba y Catamarca), Salta es la que en mayor medida ha avanzado hacia la autonomía hospitalaria. Pero debe señalarse que éste ha sido sólo un elemento en la reforma del sector salud, implementada de forma gradual por el gobierno provincial. Las otras dos provincias avanzaron mucho menos en este sentido: en Catamarca se aprobó una Ley de Autonomía Hospitalaria, pero no llegó a reglamentarse. Tras un período de resistencia a adherirse al régimen, Córdoba —gobernada por un partido de oposición al gobernante nacional— también se incorporó, aunque esto no condujo a modificaciones sustantivas en su política sanitaria en esta materia.

32. En Repetto (2003b) se trabajó esta temática con mayor profundidad. Desde un enfoque de economía política, Acuña (2000) señala las tensiones dentro del poder ejecutivo en el caso argentino, que hacen referencia a las discrepancias entre los ministerios y la presidencia. El ejecutivo suele operar como un poder desarticulado por su propia dinámica, a raíz de que cada ministerio (en tanto recurso de poder que se distribuye entre los distintos grupos o líneas que par-

tipican del partido o la coalición gobernante) cubre, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones, contexto de reglas de juego y mapa de actores distintos.

33. Estaría compuesto por 16 instancias gubernamentales de diferente jerarquía y capacidad de decisión política: el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Hipotecario Nacional, la Sindicatura General de la Nación, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Industria, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Programación Económica, la Secretaría de Hacienda y el Programa Arraigo.

34. Incluso se observaron avances formales hacia una lógica más amplia y de equilibrio político intragabinete, entendida ésta como el intento de equiparar la fuerza del área social a la del ámbito económico dentro del Estado, toda vez que los ministros o representantes de Economía pasaron a formar parte de la composición de estas instancias.

35. Cabe recordar, a su vez, que el Estado nacional mantuvo centralizado durante estos años el tema previsional y el sistema universitario, que representa un porcentaje muy significativo del gasto social, sin que se hayan registrado demandas provinciales a favor de una descentralización de dichas áreas de política social.

36. Existen en el área social otros Consejos Federales, los cuales no han sido abordados más extensamente en este trabajo en tanto nos hemos centrado en aquellos que funcionan en los sectores modificados por procesos de descentralización. Uno de ellos es el Consejo Federal del Trabajo, creado en 1999 por medio de la Ley n.º 25.212 (Pacto Federal del Trabajo), en reemplazo del Consejo Federal de Administraciones del Trabajo. A juzgar por la cantidad de reuniones realizadas desde que se puso en funcionamiento en enero del 2000, este Consejo se mantiene particularmente dinámico, principalmente en relación con algunas temas puntuales entre los cuales se encuentran los programas de empleo. Otro de ellos es el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, creado durante el gobierno de la Alianza y paralizado en su funcionamiento casi desde sus orígenes. Dos trabajos relevantes en esta materia corresponden a Palanza (2002) y Potenza Dal Masetto (2002).

37. Más allá de cuáles hayan sido las verdaderas motivaciones subyacentes, merece destacarse que la decisión de transferir los servicios educativos que aún administraba la Nación a las provincias estuvo precedida por una recomendación del Consejo Federal de Educación (Xª Asamblea, realizada en diciembre de 1989) en la que se argumentaba que la transferencia formaba parte de un proceso de auténtica federalización.

38. En relación con esto último, cabe mencionar que el COFESA constitu-

yó una arena privilegiada para la difusión, por parte del gobierno nacional, de la propuesta en relación con los Hospitales Públicos de Autogestión, asociada durante los noventa con el espíritu de la «descentralización».

39. Concretamente, esto significa que desde enero de ese año no se han realizaron reuniones del COFEDESO de manera regular, a la vez que dejó de funcionar el área que dentro del Ministerio de Desarrollo Social se ocupaba de las tareas relacionadas, derivando el personal a otras dependencias. A pesar de ello, no se resolvió su disolución formal a través de una norma que dejara sin vigencia la de su creación.

40. En tal sentido, merece destacarse la labor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), ámbito de capacitación del BID que desde mediados de los noventa ha expandido una perspectiva y un conjunto de herramientas propicias para mejorar el desempeño de las políticas sociales latinoamericanas. Igualmente, en los últimos años una serie de instituciones académicas públicas y privadas de la región han avanzando en la misma dirección.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2000), «Reforma política y políticas públicas. Tensiones de la estructura gubernamental argentina», en *Escenarios alternativos*, año 4, n.º 8, otoño, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2001), *Marco de análisis de las políticas sociales*, mimeo, Buenos Aires, CEDL.
- Ansolahehere, Karina (2003), *Argentina... Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales*, mimeo, México D. F.
- Auyero, Javier, ed. (1997), *¿Favores por votos?: estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.
- (2000), *Poor people's politics. Peronist survival networks and the legacy of Evita*, Duke University Press.
- (2001), *La política de los pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Latin America after a decade of reforms*, Washington, D. C., Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (2001), *Evaluación de la capacidad institucional para reformar el sector social en la Argentina*, Washington, D. C.
- Bisang, Roberto y Oscar Cetrángolo (1997), *Descentralización de los servicios de salud en la Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL-Serie Reformas de Política Pública, n.º 47.

- Bodemer, Klaus (1998), «La descentralización en Argentina: una reforma trunca», en *Agenda*, n.º 1, marzo-agosto, Bogotá.
- Boisier, Sergio (1991), «La descentralización: un tema difuso y confuso», en Nohlen, Dieter, ed., *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Cao, Horacio (2001), *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Cao, Horacio y Roberto Esteso (2001), *La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda*, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1 de septiembre.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1997), *El sistema clientelar tradicional y las administraciones públicas provinciales*, Buenos Aires, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales.
- (2001), «Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias», en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h), eds., *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba.
- Carciofi, Ricardo, Cetrángolo, Óscar y Osvaldo Larrañaga, coords. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar, Jiménez, Juan Pablo, Devoto, Florencia y Daniel Vega (2002), *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Serie «Estudios y Perspectivas», n.º 12.
- Cocorda, Esteban y Sergio Berensztein (2002), «Gestión pública y reformas sectoriales: un estudio de casos de dos provincias argentinas», en Ospina, Sonia y Penfold, Michael, eds., *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias de América Latina*, Caracas, NASPAA/Nueva Sociedad.
- Constitución Nacional Argentina (1994), Buenos Aires, varias ediciones.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001), *Información sobre evolución del Gasto Social Consolidado, años 1981-2001*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2001), *Información sobre ingresos y gastos de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, años 1990, 1995 y 2000*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Esteso, Roberto y Héctor Capraro (1989), *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las provincias*, Cuadernos IIPAS, n.º 1, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

- Falletti, Tulia (2000), *Not just What, but How, and by Whom: Policy Feedback Effects and Deceptive Decentralization in Argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- Fiszbein, Ariel (1998), *Pobreza, exclusión y acceso a los servicios: el rol de las reformas institucionales*, mimeo, Instituto de Desarrollo Económico, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Fundación Capital (1999), *Ranking social provincial*, mimeo, Buenos Aires.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001), «Federalismo y sobrerepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina», en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel, eds., *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992), «Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?», en *Desarrollo Económico*, vol. 32, n.º 125, Buenos Aires, abril-junio.
- Jones, Mark, Sanguinetti, Pablo y Mariano Tommasi (1998), *Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces*, documento de trabajo n.º 8, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Jordana, Jacint (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, documento de trabajo I-22UE, Washington, D. C., INDES.
- Jordana, Jacint, Lasagna, Marcelo y Miquel Salvador (1998), «Descentralización del Estado en América Latina: participación versus políticas públicas», en *Agenda*, n.º 1, Bogotá, marzo-agosto.
- Kliksberg, Bernardo (1997), *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, mimeo, Washington, D. C.
- Lardone, Martín (2003), *Reforma de los Estados provinciales en la Argentina. Una revisión del estado de la cuestión*, mimeo, Buenos Aires.
- Novick de Senén González, Silvia (2000), *Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia*, mimeo, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oszlak, Óscar (2000), *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, ponencia presentada al «V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública», Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- Palanza, Valeria (2002), *Espacios de concertación alternativos: los Consejos Federales de la política social en la Argentina*, documento de trabajo n.º 71, Buenos Aires, CEDI.
- Potenza Dal Masetto, Fernanda (2002), *El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales*, ponencia presen-

- tada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes, Universidad de Quilmes-Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- PNUD (2002a), *Informe de Desarrollo Humano 2002*.
- (2002b), *Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina*, Buenos Aires.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000), «The subnational politics of economic adjustment. Provincial politics and fiscal performance in Argentina», en *Comparative Political Studies*, vol. 33, n.º 4.
- Repetto, Fabián (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los '90*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2003a), *Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social*, mimeo, Washington, D. C., INDES.
- (2003b) *Autoridad social en Argentina. Aspectos políticos-institucionales que dificultan su construcción*, Serie de Políticas Sociales, Santiago, CEPAL.
- Repetto, Fabián y Carlos Acuña (2001), *La política social del gobierno nacional: un análisis político-institucional*, Informe de Avance de investigación realizada en el marco del Observatorio Social, Buenos Aires, UNESCO-MOST/SIEMPRO.
- Repetto, Fabian et al. (2001a), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, documento de trabajo n.º 57, Buenos Aires, CEDI/SOPHIA.
- (2001b), *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*, documento de trabajo n.º 55, Buenos Aires, CEDI/SOPHIA.
- (2001c), *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años noventa*, documento de trabajo n.º 54, Buenos Aires, CEDI/SOPHIA.
- Rofman, Alejandro (1999), *Desarrollo regional y exclusión social*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Rubins, Roxana y Horacio Cao (1997), «Técnicos y políticos: un clásico en la puja por el manejo de los Estados provinciales», en Gustavo Blutman, ed., *Investigaciones en Administración Pública*, cuaderno n.º 3, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-IIA-CIAP-FCE-UBA.
- Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1998), *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics*, documento de trabajo n.º 11, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Programas Sociales (1996-2002), *Información sobre la evolución de la oferta de programas sociales orientados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, años 1996-2002*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.

Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2001), *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, Buenos Aires, PNUD/Fundación Gobierno y Sociedad.

Tommasi, Mariano (2002), *Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s*, mimeo, Buenos Aires, CEDI.

Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil

Sonia Fleury

Introducción

América Latina está viviendo un proceso de transformación sin precedentes, que se manifiesta en términos económicos, políticos, culturales y sociales. Estos cambios pueden explicarse a partir de dos ejes de transferencias desde el Estado hacia la sociedad y desde el nivel central hacia lo local. Estos dos ejes se desarrollan, no obstante, en un contexto de globalización de la economía y de profundas transformaciones políticas y culturales que articulan estructuras y procesos supranacionales y subnacionales en una nueva configuración del poder.

Por consiguiente, se están plasmando nuevas articulaciones entre Estado, mercado y comunidad en acuerdos institucionales diferenciados, que requieren procesos innovadores de inserción, integración, coordinación y gestión pública.

Como parte del proceso de democratización, asistimos a la recomposición del tejido social, a las luchas contra la exclusión y a favor de la expansión de la ciudadanía. Esta generación de un público social refuerza la sociedad civil e implica cambios en relación con la institucionalidad del Estado.

Presenciamos, aunque de forma fragmentada y a escala local, la creación de estructuras y procesos estatales capaces de reflejar y de impulsar transferencias del poder político hacia grupos de población, espacios territoriales, esferas administrativas y sectores anteriormente alejados del bloque en el poder. Se están produciendo profundas transformaciones en la relación entre Estado y sociedad civil, entre las que cabe destacar la sustitución de estructuras de representación centralizadas y monopolistas

por una configuración policentrista, en la cual el proceso de decisión y la puesta en práctica de políticas públicas implican una mayor dispersión del poder con la incorporación de intereses diferenciados en una estructura reticular.

De forma paradójica, esta tensión transformadora convive con estructuras institucionales tradicionales, apoyadas por grupos de las élites políticas y económicas, por prácticas sociales patrimonialistas, clientelistas, corruptas y excluyentes y con nuevas orientaciones políticas que dan prioridad a soluciones a través del mercado y restan competencias y funciones del Estado.

Si el modelo de desarrollo anterior se basaba en el control de un Estado autoritario y en una nación segmentada, generando lo que he denominado Estados sin ciudadanos (Fleury, 1994), el momento actual se caracteriza por la limitación y la redefinición del papel del Estado, desarrollándose una estructura plural de autoridad que amenaza y solapa la legitimidad central, en la que el poder se desconcentra y se desterritorializa, y en la que los vínculos sociales pierden el referente nacional.

Dos macrofenómenos actúan simultánea y contradictoriamente, delimitando las estrategias reformistas de los sistemas de protección social: los procesos de democratización, que sitúan en el escenario público a nuevos actores y nuevas demandas de inclusión social y la crisis económica, las medidas de ajuste y el peso de la deuda externa e interna, que merman los recursos públicos y limitan las posibilidades de respuesta estatal a las demandas sociales.

El calendario de las reformas sociales en relación con estos dos macrofenómenos, así como la importancia de cada uno de ellos, explican, en cada realidad nacional, la configuración y la dinámica asumidas como estrategias de reformas sociales (Fleury *et al.*, 2000).

El deterioro de las condiciones de vida de las clases medias, la inestabilidad del mercado de trabajo, la incapacidad de las políticas asistenciales destinadas a combatir la pobreza, la ineficacia y la precariedad de los sistemas de atención universalizados, generan, constantemente, nuevas formas de articulación de la población en torno a la cuestión social.

La constitución de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre Estado/mercado/comunidad, demuestran que la toma de conciencia y la participación de la ciudadanía se están produciendo en el ámbito de las políticas y de los derechos sociales, reafir-

mando que ésta sigue siendo nuestra particular vía de construcción de la democracia.

En este trabajo vamos a analizar la experiencia brasileña de descentralización de las políticas sociales, tomando como ejemplo el sector de la sanidad, y a reflexionar sobre sus características, los límites y las posibilidades de consolidación de la democracia y de ampliación de la esfera pública. El caso de la reforma sanitaria brasileña es singular, en la medida en que se inscribe dentro de la lucha por la transición democrática que culmina con la institucionalización del derecho universal a la salud y de un modelo descentralizado y participativo de la organización del sistema único de sanidad. En sentido contrario a las tendencias liberales que han prevalecido a lo largo de las dos últimas décadas en la región, la reforma sanitaria consiguió consolidar un nuevo pacto federativo y social a partir de una política sectorial.

El modelo latinoamericano: centralismo, autoritarismo y negación de la ciudadanía

La constitución del Estado y del poder político en las sociedades del capitalismo tardío de América Latina tuvo como peculiaridad el hecho de prescindir de una cultura burguesa y de una clase burguesa fortalecida para que prevaleciera el proceso de industrialización capitalista. Las consecuencias de la exigencia de construcción de la unidad social a través de lo político se identifican en la necesidad de una presencia estatal precoz y monopolizadora de la totalidad de la dinámica social. Se trata de una situación en la que las fuerzas sociales no existen antes del Estado, sino que se conforman a partir de la intervención de éste en el proceso económico y social.

La historia de la construcción del Estado Nacional en Brasil se caracteriza por la permanente tensión entre la tendencia a la centralización y fuerzas opuestas que luchan por una mayor autonomía del poder local, con un claro predominio de acuerdos político-institucionales centralizadores. El centralismo se afirmó en el período colonial, con la creación de los Gobiernos Generales, como tentativa de la administración portuguesa de mantener el dominio sobre el territorio brasileño, a través de una organización homogénea, incapaz de reconocer la diversidad socioeco-

nómica del país. El carácter unitario y centralizador de la colonización portuguesa se diferencia incluso de la colonización española, que se encontró con tribus mucho más organizadas y aceptó las antiguas autonomías, organizando una estructura administrativa a través de virreinos que no se comunicaban entre sí (Iglésias, 1993). El centralismo de la administración portuguesa en Brasil se hipertrofió todavía más con la llegada de la corte portuguesa en 1808.

Los historiadores señalan como particularidad del proceso de formación del Estado brasileño el hecho de que el Estado precedió a la Nación, en el sentido de la construcción precoz de estructuras de poder administrativo —durante la colonia y la monarquía— que no se correspondían con la escasa complejidad y organización social existente en el país. Sin embargo, este fenómeno generó una situación paradójica de convivencia entre dos tendencias opuestas: el centralismo exacerbado y el caudillismo local (Camargo, 1992). Según Camargo «fue el acuerdo patrimonial entre una administración centralizada y los grandes propietarios lo que hizo posible, en períodos sucesivos, la consolidación del Estado Nacional brasileño» y concluye que «si la administración imperial no inhibió los abusos del sistema privado en un período de extrema centralización, tampoco la descentralización republicana impidió el fortalecimiento del sistema público».

El Estado brasileño moderno está profundamente identificado con la «Era Vargas»,¹ período de implantación del Estado desarrollista, que va desde la Revolución de 1930 y la instauración del gobierno provisional de Getulio Vargas hasta las décadas finales del siglo xx. Durante este largo período, el país conoció momentos de extrema centralización, identificados con los regímenes autoritarios de las décadas de los treinta y de los sesenta, y períodos de mayor descentralización, correspondientes a la emergencia de las presiones a favor de una mayor autonomía local en períodos de vigencia de regímenes democráticos.

Sin embargo, el centralismo del Estado desarrollista se consideró siempre como una condición necesaria, aunque insuficiente, para hacer progresar los mecanismos de redistribución de los ingresos y alcanzar una mayor justicia social, como afirma Coraggio (1991: 149). De esta forma, los actores vinculados a las ideas de progreso también se organizaron centralmente, como en el caso de las organizaciones sindicales y la administración, enfrentándose a los intereses localistas de las clases agrarias oligárquicas. Sin embargo, el proyecto desarrollista se apoyó en

las clases urbanas organizadas, incluida la clase obrera industrial, en una estructura corporativa bajo control estatal, sin haber sido, no obstante, lo suficientemente fuerte para eliminar a las clases tradicionales del nuevo pacto de poder. El período desarrollista se caracterizó, por lo tanto, por el juego entre la modernidad autoritaria del poder central y su legitimación basada en el poder retrógrado y patrimonial de las élites locales.

En términos generales podemos afirmar que el desarrollo de la relación Estado/sociedad en América Latina se diferencia por tres características centrales, que actúan de forma sinérgica, cada una de ellas potenciando a las demás, habiendo pasado por regímenes dictatoriales y democráticos, fases ascendentes y descendentes del ciclo económico. Se trata de la persistencia del patrimonialismo, del autoritarismo y de la exclusión.

En el desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, este fenómeno se manifestó a través de la implantación de un régimen de ciudadanía regulada por el Estado, a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo (Santos, 1979), como parte del juego populista de cooptación y de integración social y política de las clases populares, bajo el control político de las clases dominantes a través del Estado. Muy pronto, los excluidos por el mercado y por el modelo corporativo de institucionalización de las políticas sociales, como los trabajadores rurales, domésticos y autónomos, conformaron un modelo de ciudadanía invertida (Fleury, 1984), representada por acciones asistenciales, fragmentadas y discontinuas, asociadas a las prácticas políticas clientelistas.

En ambos casos, los beneficios sociales se distribuyen de este modo como privilegios, por medio de una red de intercambio de favores clientelista, caracterizándose las políticas sociales por la lógica del ejercicio del poder político, a través del cual se materializan estructuras de dominación particularistas y personalistas.

En este sentido, la existencia de poderosos aparatos de protección social en la región, estructurados a lo largo de este siglo hasta la década de los setenta, denotan la necesidad de construcción del Estado en el ámbito de la cuestión social, pero no implican, de forma similar, la constitución de ciudadanos, basados en la existencia de normas igualitarias y en la autonomía de los sujetos sociales.

Desde el final de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, en el marco del agotamiento del modelo desarrollista de sustitución de las importaciones y con las crecientes tensiones en el seno

del pacto corporativo de apoyo del poder, se fue generando un consenso en relación con la necesidad de inserción de las economías regionales en la economía globalizada, supeditado a la reducción del déficit fiscal y de la espiral inflacionaria, a la reducción del tamaño y de las funciones del Estado en relación con su papel proveedor, así como la descentralización, el fortalecimiento del mercado mediante la liberalización económica, el aumento de la productividad y la flexibilización de las relaciones laborales.

La pérdida de poder de los actores tradicionalmente vinculados al pacto corporativo —sindicatos, administración, clase media, militares y partidos políticos— y la aparición de nuevos actores en el escenario político —agencias internacionales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, empresarios— alteró la estructura de poder que había apoyado el proceso de construcción del Estado, en el interior del cual se habían conformado las políticas de protección social durante el siglo xx.

La seguridad social inconclusa en Brasil

A partir de principios del siglo pasado, durante un período de cerca de ochenta años, las políticas sociales brasileñas se desarrollaron configurando un tipo de modelo de protección social que sólo se modificó con la Constitución Federal de 1988.

El sistema de protección social brasileño, hasta finales de la década de los ochenta, combinó un modelo de seguro social en el ámbito de la previsión con un modelo asistencial para la población sin vínculos laborales formales. Ambos sistemas se organizaron y se consolidaron entre la década de los treinta y la década de los cuarenta, como parte de un proceso más general de construcción del Estado moderno, intervencionista y centralizador, después de la Revolución de 1930.

En el período de la democracia populista (1946-1963), la expansión del sistema de seguro social pasó a formar parte del juego político de intercambio de beneficios por legitimación de los gobernantes, beneficiando de forma diferenciada a los grupos de trabajadores con mayor poder de negociación. Se trata de un fenómeno conocido como masificación de privilegios y que provocó que se profundizara la crisis financiera y administrativa del sistema de previsión.

Debido a las reducidas inversiones del gobierno en los programas y en las políticas de salud y de educación, la cobertura, en estos sectores, se ha caracterizado siempre por ser muy escasa, incluso si se compara con nuestros vecinos latinoamericanos. La expansión de estos sistemas ha dependido siempre mucho más de la lógica clientelista que de las necesidades y demandas de la población.

La inflexión sufrida por los sistemas y por los mecanismos de protección social a partir de la instauración del régimen burocrático-autoritario en 1964 obedeció a cuatro líneas maestras: la centralización y concentración del poder en manos de la tecnocracia, con la retirada de los trabajadores del juego político y de la administración de las políticas sociales; el aumento de cobertura, incorporando grupos y beneficios anteriormente excluidos; la creación de fondos y contribuciones sociales como mecanismo de autofinanciación de los programas sociales; la privatización de los servicios sociales (en particular de la enseñanza universitaria y secundaria y la atención hospitalaria).

El régimen burocrático-autoritario no rompió con las características anteriormente apuntadas, manteniendo la convivencia de los modelos de seguro y de asistencia en sistemas centralizados, fragmentados, ineficaces, superpuestos y sometidos a una lógica clientelista. Sin embargo, adaptó este modelo de política social a los nuevos principios que la han guiado a partir de entonces: financiado por los trabajadores, gestionado por un Estado cada vez más centralizador y fomentando la consolidación de un sector privado de acumulación de capital.

Aunque fue posible incorporar a sectores de población anteriormente excluidos, como las empleadas domésticas, los trabajadores rurales y los autónomos, y se diseñaron determinados programas innovadores en el ámbito de la vivienda, la alimentación y los medicamentos, en poco tiempo tales propuestas pusieron de manifiesto su limitación, frente a su subordinación a la lógica del clientelismo o del ánimo de lucro, en detrimento de la perspectiva de llevar a cabo alguna redistribución por vía de las políticas sociales.

A partir de mediados de los años setenta, algunas iniciativas de reorganización del aparato administrativo de las políticas sociales, como la creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, dieron lugar al inicio de un período de intentos de reformas del sistema de protección social, con el objetivo de garantizar una mayor racionalidad y capacidad de respuesta a las demandas sociales que se presentaban ya como una

fuerza en este escenario de tejido social cada vez más complejo y de transición democrática (Oliveira y Fleury, 1985).

La lucha por la democratización de las políticas adquirió nuevas características y estrategias. Anteriormente confinada a las universidades, a los partidos clandestinos y a los movimientos sociales, pasó a estar cada vez más localizada en el interior del propio Estado. En primer lugar, a partir de las experiencias innovadoras desarrolladas por los ayuntamientos de la oposición elegidos en 1974, lo que permitió poner en práctica nuevos diseños y modelos de gestión de políticas sociales, de carácter universalista y participativo. En segundo lugar, en el seno del Ejecutivo central, con el objetivo de aprovechar la crisis de las políticas sociales y su incapacidad de responder a las crecientes demandas, manteniendo el mismo modelo. La lucha en el seno de estos órganos evitó una respuesta meramente racionalizadora y dio lugar a los procesos de valoración del sector público y a las políticas descentralizadoras e integradoras del área de salud de la Previsión y del Ministerio de Sanidad.

En tercer lugar, se produce un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los partidos políticos y del Parlamento, que incorporan la problemática social como parte de sus plataformas y proyectos de construcción de una sociedad democrática. Resarcir la deuda social se convierte en un tema central de la agenda democrática, coincidiendo en ello movimientos de diversa naturaleza, como el movimiento municipalista, el movimiento sindical, los movimientos de profesionales como el movimiento sanitario, los movimientos sociales de base, etc.

La asociación entre la lucha por una democracia participativa, con la inclusión de toda la población en sistemas universalizados de protección social y con una organización descentralizada de las políticas y servicios, caracterizó la reforma brasileña de los años ochenta, cuando los demás países de la región ya padecían las consecuencias del predominio de la ola liberal y sus modelos de reforma social. El fortalecimiento del principio federativo con la orientación descentralizadora incorporó en la Constitución Federal al municipio como esfera de gobierno con plena autonomía político-administrativa y la obligación constitucional específica de hacer política social y de promover los servicios esenciales. Por consiguiente, su competencia legislativa aumentó, le fueron atribuidas nuevas responsabilidades y se destinaron recursos tributarios a los municipios.

La descentralización política, administrativa y financiera invirtió la

tendencia a la concentración de los recursos fiscales a nivel central acentuada en los años de gobierno autoritario (por debajo del 37 % en 1967 y por encima del 50 % en el período 1975-1977) e invirtió la modalidad de traspaso de estos recursos a los niveles subnacionales por medio de transferencias negociadas (Jacobi, 2000). Ya en la década de los ochenta se observaba una progresiva descentralización de los recursos de la Unión hacia los Estados y municipios a través del aumento de los porcentajes de participación en el Fondo de Participación de los Municipios, que garantizaba traspasos automáticos de acuerdo con criterios de población y renta *per cápita*. A diferencia de los recursos transferidos de forma negociada, éstos pueden ser gastados como deseen los municipios, reservando un porcentaje del 25 % de los ingresos municipales para la educación. La Constitución de 1988 reforzó esta tendencia, haciendo posible que el presupuesto transferido a los municipios aumentara del 1,76 % del PIB en 1988 hasta el 3,46 % en 1995.

La acción descentralizadora de los recursos económicos no se acompañó, sin embargo, de una mayor discriminación de competencias en los tres niveles de gobierno, que seguían manteniendo muchas competencias concurrentes y responsabilidades indefinidas. Tampoco se produjo un mayor control de la disciplina fiscal de Estado y municipios, una situación que se modificó con una nueva legislación en este sentido promulgada en 2000. Sigue todavía pendiente la necesidad de una reforma tributaria que impida el federalismo predatorio caracterizado por la competición por los beneficios fiscales y financieros practicada por los gobiernos estatales y por la ausencia de mecanismos integrados de desarrollo regional que permitan la reducción de las enormes disparidades entre regiones.

En el ámbito social, la Constitución Federal de 1988 supuso una profunda transformación en el modelo de protección social brasileño, consolidando las presiones democratizantes que ya se percibían hacía más de una década. Se inauguró un nuevo período, en el cual el modelo de la seguridad social empezó a estructurar la organización y la configuración de la protección social brasileña, con el objetivo de la universalización de la ciudadanía. En el modelo de seguridad social, se pretende romper con los conceptos de cobertura limitada a sectores incorporados al mercado formal y reducir los vínculos entre contribuciones y beneficios. Los beneficios empiezan a concebirse en función de las necesidades, lo que obliga a ampliar la cobertura de forma universal y a integrar las es-

estructuras gubernamentales (como los servicios de salud de la Previsión Social y del Ministerio de Sanidad).

La inclusión de la previsión, de la salud y de la asistencia como parte de la seguridad social introduce el concepto de derecho social antes limitado a la población beneficiaria de la previsión, y asume la equivalencia de beneficios (urbano/rural), la irreductibilidad de su valor, y la garantía de mínimos vitales o niveles mínimos de renta para discapacitados y ancianos.

El nuevo modelo constitucional de la política social se caracteriza por la *universalidad* de la cobertura, el reconocimiento de los *derechos sociales* y la afirmación del *deber del Estado* de garantizarlos, la subordinación de las prácticas privadas a la regulación en función de la *relevancia pública de las acciones y servicios* en estos ámbitos, una perspectiva *pública* de cogestión gobierno/sociedad, un acuerdo organizativo *descentralizado y participativo*.

Se intentó diversificar las fuentes de financiación, definiéndose que la seguridad social debía financiarse de forma directa e indirecta por parte de toda la sociedad, y que los recursos debían proceder tanto de contribuciones sociales como de los presupuestos de la Unión, de los Estados y de los municipios. Estos recursos debían destinarse al presupuesto de la Seguridad Social, cuya propuesta sería elaborada de forma integrada por los órganos responsables de la salud, la previsión y la asistencia social. Sin embargo, este mecanismo presupuestario nunca funcionó como se había previsto, produciéndose una progresiva especialización de las fuentes de financiación. La disposición transitoria de la Constitución Federal que destinaba el 30 % del presupuesto de la seguridad social a la salud nunca llegó a hacerse efectivo, generando una crisis sin precedentes en el sector, con la universalización simultánea de la cobertura y la reducción de los recursos financieros necesarios para ello. El intento de crear una contribución específica y exclusiva para el sector sanitario — Contribución Provisional sobre Movimientos Financieros — también se vio frustrado en la medida en que dichos recursos se utilizaron para otros fines. Hasta el año 2000 no se aprobó finalmente la Enmienda Constitucional que aseguraba recursos de las tres esferas de gobierno para el sector sanitario, rompiendo más de una década de crisis financiera y de inestabilidad del sector.

El modelo constitucional de protección social introdujo asimismo innovaciones en la organización de los sectores que integran la seguridad

social, subordinándolos a dos principios básicos, la participación de la sociedad y la descentralización político-administrativa. Dicho de otro modo, la nueva configuración de las políticas sociales debía reforzar el doble movimiento de democratización, tanto desde el nivel central hacia el nivel local, como desde el Estado hacia la sociedad.

La organización de los sistemas de protección social tenía que adoptar la forma de una red descentralizada, integrada, con control político único y un fondo de financiación en cada esfera gubernamental, regionalizada y jerarquizada, con instancias deliberativas que garantizaran la participación paritaria de la sociedad organizada, en cada esfera gubernamental. El armazón legal se completaría con la promulgación de las leyes orgánicas, en cada sector, que finalmente definirían las condiciones concretas en las que se materializarían estos principios constitucionales y directivas de organización.

Sin embargo, la correlación de fuerzas que había favorecido la promulgación de este modelo constitucional había cambiado y la promulgación de las leyes orgánicas sólo fue posible gracias a la rearticulación de las fuerzas reformistas, para presionar y negociar con un gobierno de orientación claramente centralizadora y liberal. La legislación ordinaria promulgada en los años noventa pretende concretar el proceso de descentralización y de cogestión y universalización de las políticas sociales, en un contexto muy desfavorable, en el que la prioridad gubernamental se centraba en la estabilización de la moneda, la reducción del tamaño del Estado y del gasto público y el cierre de las cuentas externas.

La hegemonía del pensamiento liberal impone una nueva agenda de reformas, en oposición al modelo constitucional brasileño, propugnando la intervención mínima del Estado en políticas centradas en los grupos más vulnerables, atribuyéndose la prestación de servicios, de forma prioritaria, al sector privado, con ánimo de lucro o no, intentando aumentar los recursos financieros mediante el cobro a los usuarios. La política social empieza a gestionarse por medio de proyectos, derivados de préstamos internacionales, con la pérdida de la capacidad de organización y el desarme del núcleo pensante de funcionarios estatales.

De forma paradójica, la mayor complejidad del tejido social brasileño, con la aparición de innumerables organizaciones y movimientos populares de base, permite la introducción de nuevos temas en la agenda pública, expresa las demandas sociales que están surgiendo y se constituye como recurso organizativo que produce la condensación de la so-

ciudad civil y el aumento del capital social. Si en los años setenta estos movimientos y organizaciones populares adoptaban una postura ajena y antagónica respecto al Estado, en los años ochenta se integraron en formas más amplias de organización y movilización por la construcción de un régimen constitucional democrático. A partir de los años noventa, se hace más claro para los movimientos y organizaciones sociales que no se trata sólo de reivindicar derechos, sino de ampliarlos mediante su participación en la gestión pública de las políticas sociales (Carvalho, 1998). Este nuevo contexto, en el que Estado, gobierno y sociedad se transforman, requiere nuevos acuerdos políticos y administrativos entre Estado, mercado y comunidad, ya que los movimientos sociales no sólo reivindican derechos sino también participar en la definición y gestión de estos derechos.

Esta tensión está presente hasta nuestros días: quince años después de que se promulgara la Constitución ya se han aprobado 40 enmiendas constitucionales con el objetivo de adaptar los preceptos constitucionales a la nueva realidad de una economía globalizada, a la reducción de las funciones del Estado, a la necesidad de estabilización de la moneda y a la reducción del déficit fiscal. Muchas de estas enmiendas han modificado el texto constitucional en cuanto a la seguridad social, especialmente en relación con la financiación de las políticas sociales y las limitaciones de acceso y el valor de los beneficios de previsión. La seguridad social, como principio de universalización de los derechos sociales sigue inconclusa, tras haber experimentado varios intentos de contrarreforma. Sin embargo, sigue siendo un modelo vigente, en torno al cual se organizan los actores y los movimientos sociales que continúan defendiendo la inclusión social por la vía de la universalización de los derechos y beneficios sociales, en contraposición con las políticas y estructuras paralelas destinadas a la focalización social en la lucha contra la exclusión y la pobreza.

Por lo que respecta a los ámbitos de la previsión y la asistencia, se han producido varias modificaciones respecto al texto constitucional de 1988, manteniendo el ámbito sanitario la tendencia trazada y avanzando en la implantación de un sistema único de salud. La única modificación constitucional ha sido la creación de un mecanismo de financiación para el sector sanitario, garantizando una mayor participación del presupuesto del gobierno nacional, de acuerdo con el porcentaje de incremento del PIB y estableciendo que el 12 % del presupuesto de los Estados y del

Distrito Federal y el 15 % de los presupuestos municipales deben destinarse obligatoriamente al sector sanitario.

Sistema Único de Salud (SUS). Descentralización y participación

El modelo constitucional de descentralización orientado al municipio y a la sociedad organizada, tiene su expresión institucional más desarrollada en la organización del Sistema Único de Salud (SUS). Fruto de una larga lucha por la democratización, el área de la salud, organizada como movimiento social —el movimiento sanitario— llegó al proceso constitucional con una agenda preparada y socialmente legitimada (Fleury, 1997). Esta característica de ser una reforma surgida como proyecto social e incorporada como política gubernamental únicamente como resultado de la lucha política explica el mantenimiento de la reforma sanitaria, incluso en un contexto muy desfavorable.

El movimiento sanitario tiene sus orígenes en los trabajos académicos de los años setenta, en torno al debate sobre los determinantes sociales del proceso de salud/enfermedad, enfocándose posteriormente hacia el análisis de los problemas que hacían que el sistema de salud fuese excluyente e ineficaz. Se identificaron como principales problemas:

- la dicotomía de las instituciones responsables de la prestación de los servicios de salud, la previsión social para sus beneficiarios y el Ministerio de Sanidad para los demás;
- el importante centralismo en la gestión de ambos sistemas de prestación de servicios;
- el enfoque curativo del modelo asistencial de la previsión social en detrimento de las medidas de prevención y de promoción de la salud;
- los incentivos para la formación de un complejo médico-empresarial vinculado a la prestación de servicios de la red de previsión;
- la concentración de la red de servicios en las grandes metrópolis;
- la ausencia de mecanismos de financiación adecuados al sector;
- la ausencia de derechos y mecanismos de participación de los usuarios en el control de las políticas y servicios de salud.

El movimiento sanitario adoptó una estrategia reformista, agrupando a todos los sectores opuestos a la política sanitaria de los gobiernos militares, tratando de construir un proyecto alternativo y de ocupar los eventuales espacios institucionales para la introducción de este proyecto. Ya en los últimos años de los gobiernos militares fue posible impulsar este proyecto de construcción de un sistema público y único de salud, a partir de la crisis financiera de la previsión social y de la necesidad de reducir costes mediante el acercamiento de las instituciones de previsión de salud a la red de servicios del Ministerio de Sanidad.

En el proceso de transición democrática y de elaboración de un nuevo marco constitucional, el sector sanitario asume el liderazgo en la elaboración de un nuevo modelo de políticas sociales que se plasma en el marco legal de la Orden Social en la Constitución Federal de 1988, habiendo inspirado asimismo la organización descentralizada y participativa de otras áreas como la asistencia social y, en menor grado, la educación y el medio ambiente.

Este marco legal, ordenado en el artículo referente a la Seguridad Social de la Constitución Federal de 1988 y en las leyes ordinarias ulteriores (Ley 8.090/90 y 8.142/90) crea el Sistema Único de Salud, basado en las siguientes directrices:

- la salud es un derecho de todos y un deber del Estado;
- garantía de acceso universal e igualitario a las acciones y a los servicios sanitarios;
- integralidad de las acciones y de las medidas de promoción, protección e indemnización;
- relevancia pública de las acciones y servicios de salud, reglamentados, fiscalizados y controlados por el poder público;
- posibilidad de que el sector privado preste servicios al SUS;
- red única de servicios regionalizada y jerarquizada;
- con unidad de dirección en cada nivel de gobierno;
- social y participación de la comunidad a través de mecanismos existentes en todos los ámbitos de gestión de la política sanitaria.

El gran énfasis puesto en el establecimiento de un marco legal es consecuencia tanto del proceso de transición hacia la democracia y de la necesidad de plasmar este cambio en la Constitución democrática, como de la

opción por vincular la salud a la seguridad social y hacer que el acceso a la salud sea un derecho de los ciudadanos.

Esta opción ha tenido implicaciones posteriores que no se habían previsto. El hecho de ser un derecho universal constituyó un obstáculo para que los gestores públicos cobrasen la atención a los pacientes que tenían un seguro médico, ya que las aseguradoras se basaban en el texto constitucional para negarse a pagar la indemnización al sector público. Estos problemas sólo han empezado a ser solventados hace muy poco tiempo, con una mayor regulación de los seguros y planes de salud. Otro problema que resultó difícil de resolver fue el relativo al papel de la justicia que obligó a los gestores de la salud a prestar servicios de coste elevado a pacientes que habían recurrido a la vía judicial para hacer valer sus derechos. El hecho de que la justicia fuese algo inaccesible para la mayor parte de la población hizo que fuesen únicamente los pacientes con mayor poder adquisitivo y posibilidad de acceder a la justicia los que hicieron valer su derecho a la salud en detrimento de la atención a los más pobres.

Con la aprobación de la Enmienda Constitucional n.º 29 del año 2000, mediante la cual se regula la financiación mínima para la salud en los tres niveles de gobierno, la justicia se ha convertido en un aliado importante del sector sanitario, ya que impidió, en ese año, el intento del área económica de incluir en el presupuesto de la salud otras actividades asistenciales.

Para que la construcción del sistema único de salud fuera viable, se adoptaron medidas iniciales con el fin de integrar la red de servicios, transfiriendo toda la red de servicios de salud, bienes y profesionales, de la previsión social al Ministerio de Sanidad. Medidas posteriores —normas operativas básicas— hicieron posible la transferencia del poder desde el nivel central a los municipios y Estados, mediante la creación del sistema único de salud en los niveles local y regional, y desde el Estado a la sociedad, mediante la creación de los mecanismos de control social.

Las competencias de los tres niveles de gobierno son concurrentes en lo relativo a la salud, incluyendo la normalización, la financiación, la gestión del sistema y la prestación de los servicios. El gobierno federal sigue siendo responsable del desarrollo de las políticas nacionales, de la regulación de la relación entre lo público y lo privado y de las actividades del sector privado; del suministro de la asistencia técnica y económica en los Estados y municipios, del mantenimiento de los servicios de

alta complejidad que son referencia para la red nacional. Los Estados controlan la red de servicios de cada región y la jerarquía dentro del Estado y facilitan la asistencia técnica y económica en los municipios. Los municipios son responsables de la prestación de los servicios y de la planificación de la red local.

Se adoptó una estrategia gradual y flexible de implantación de esta propuesta, mediante la adhesión de Estados y municipios a ella, estimulados por el nivel central que siguió captando los recursos económicos y traspasándolos a los niveles subnacionales, en la medida en que se adhiciesen a las propuestas, asumiesen la responsabilidad de la red de servicios y de profesionales y cumpliesen los requisitos necesarios para la implantación del modelo descentralizado y participativo de organización del sistema único de salud.

La materialización de este proyecto político sectorial puede explicarse a partir de sus principales características, relativas a la formación de la política, a los mecanismos de participación y de control social, a las formas de cogestión y a la estrategia de descentralización.

Teniendo en cuenta que esta reforma fue fruto de la lucha de un movimiento social, una de las principales preocupaciones consistió en preservar este carácter de movilización social, para asegurar el mantenimiento de la organización en el contexto de la política sanitaria, con el fin de garantizar el fortalecimiento político de la propuesta reformista y el mantenimiento del proyecto del SUS. Para ello se implantó un mecanismo que convoca, cada cuatro años, a la Conferencia Nacional de la Salud. La formación de la política sanitaria tiene, por lo tanto, como mecanismo principal la convocatoria periódica de las Conferencias de la Salud, en las que tiene lugar un debate sobre cuestiones que han sido seleccionadas como temas estratégicos en el marco de la política sanitaria. Apoyadas técnicamente desde el centro y subiendo desde el nivel local, pasando por el regional, hasta llegar al central, las conferencias se encargan de la discusión del temario, de la elección de los delegados y de la votación de las propuestas temáticas. Este proceso deliberativo ascendente emite un informe final que orienta la política sanitaria. Sin efecto vinculante, este proceso de movilización política, si bien no garantiza el cumplimiento por parte del gobierno del dictamen final emitido en dichas conferencias, asegura la legitimidad política necesaria para garantizar la continuidad del enfoque de la reforma.

Este sistema periódico de movilización presenta innumerables con-

CUADRO 1
SUS - Procesos de formación de la política y estructura de la toma de decisiones en Brasil

Niveles de gobierno	Establecimiento de consenso e instrumentos administrativos	Autoridad sanitaria	Funciones	Proceso de descentralización	Mecanismo de control social	Concejales 50 % Gob. 50 % Soc.	Mecanismo de y formación de política
Federal (electo)	<div>Consejo tripartita</div> <div>Comisión bipartita</div> <div>Ministerio</div>	<div>Fondos centrales</div> <div>Políticas y programas nacionales</div> <div>Programas focalizados</div>	<div>Recursos humanos</div> <div>Centros de salud y hospitales</div> <div>Recursos financieros</div>	<div>Consejo Nacional de la Salud</div>			Conferencia Nacional de la Salud
Estatal (electo) 26 + 1 DF	<div>Consejo tripartita</div> <div>Comisión bipartita</div> <div>Secretaría de Estado</div>	<div>Fondos estatales</div> <div>Coordinación del sistema regional</div> <div>Servicios de referencia</div>	<div>Consejo Estatal de la Salud</div>				Conferencia Estatal de la Salud
Municipal (electo) 5.507	<div>Consejo tripartita</div> <div>Comisión bipartita</div> <div>Secretaría Municipal</div>	<div>Fondos municipales</div> <div>Coordinación del sistema municipal</div> <div>Manejo de la red de suministro</div>	<div>Niveles de autonomía</div> <div>A - Administración del sistema local de salud</div> <div>B - Administración del programa primario de salud</div>	<div>Consejo Municipal de la Salud</div>			Conferencia Municipal de la Salud

tradiciones con la perspectiva de los gestores de salud, ya que éstos se sienten amenazados por un proceso de intensa movilización, que no puede ser controlado técnica o administrativamente, y que puede estar condicionado por intereses de los partidos políticos. La resistencia de los dirigentes gubernamentales a convocar las conferencias ha sido superada por las presiones desde la base y desde la sociedad para que se cumpla este dispositivo legal. En este mismo sentido, los propios dirigentes terminan dándose cuenta de que se trata de un poderoso mecanismo de fortalecimiento del área y de la política sanitaria, siempre que ésta se encuentra amenazada por otras áreas de gobierno, como por ejemplo la económica.

Otra preocupación expresa en el diseño del SUS fue la referente a la necesidad de que el proceso de descentralización de responsabilidades y de los recursos gestionase no sólo un sistema con administración descentralizada, sino también con control y participación social. Se trataba de crear un modelo de transferencia de competencias a los niveles regional y local, de manera simultánea a la transferencia de la capacidad de cogestión en política sanitaria de la sociedad civil, conjuntamente con los responsables en cada área de gobierno. En este sentido se trata de un modelo de gobierno local, orientado al fortalecimiento de los actores políticos en los niveles subnacionales.

La participación de la sociedad organizada en la gestión pública está asegurada mediante los Consejos de Salud, existentes en cada uno de los niveles de gobierno, garantizando la participación paritaria con el 50 % de los consejeros pertenecientes al gobierno y el otro 50 % a la sociedad civil. Los Consejos de Salud son instancias deliberativas que deciden la ejecución de la política sanitaria en cada nivel de gobierno, definen prioridades, aprueban el presupuesto y en los que el gobierno rinde cuentas de sus actividades. Su identidad y atribuciones están legalmente definidas, yendo más allá del mero control social en el sentido de cogestión de la política sanitaria.

Se considera que esta coordinación institucional tiende a producir impactos modernizadores y democratizadores sobre el modelo de procesamiento de las demandas en el sector, porque introduce nuevos filtros en la selectividad de la demanda, permitiendo una mayor permeabilidad a los intereses populares y haciendo que su procesamiento sea público y técnico. Permite también el enfrentamiento de los diferentes actores en la esfera pública y obliga a los gobernantes a rendir cuentas de sus acciones (Carvalho, 1997). La creación de estos espacios de democracia delibera-

tiva se enfrenta con la disparidad de recursos del poder de los participantes en este espacio público plural de debates y negociaciones. Se crearon programas nacionales de capacitación de los consejeros para hacer frente a estas asimetrías de información y poder entre ellos.

En una encuesta a la que respondió una tercera parte del total de los secretarios de salud, el 75,2 % identificaron al Consejo Municipal de la Salud como la fuerza social más importante, siendo considerado igualmente como el procedimiento de mayor importancia en el establecimiento de prioridades y el segundo en lo relativo a la presentación de cuentas (el primero era la presentación de cuentas al prefecto, que es obligatoria) (Fleury, 1997).

La cogestión en salud se innovó también con la creación de instancias de concertación entre las esferas gubernamentales, en lo que respecta a la distribución de recursos, definición y ejecución de las políticas. En este sentido se creó la comisión intergestores bipartita (entre el Estado y los municipios) y la comisión intergestores tripartita (entre la Unión, los Estados y los municipios). La composición de estas comisiones es también paritaria y entre sus funciones se encuentran el control del funcionamiento de los planes y fondos de salud, así como de los consejos de salud y la aprobación de los informes de gestión. En estas instancias se negocian también las prioridades y los recursos, se definen asimismo estrategias de descentralización y de transferencia de dichos recursos y los instrumentos de planificación y gestión compartida.

Este modelo de descentralización pactada fue imprescindible para hacer viable un proceso de descentralización con características contradictorias tales como el hecho de ser impulsado de arriba abajo, en un contexto de gran autonomía de los niveles subnacionales. La posibilidad de creación de un sistema único dependía de la adhesión de los niveles subnacionales al proyecto del SUD, aceptando responsabilidades y reglas formuladas en el nivel central, cumpliendo varios requisitos para poder recibir recursos. La formalización de las instancias gestoras compartidas fue imprescindible para establecer un canal formal de negociación, capaz de dar más flexibilidad al proceso de descentralización, pudiendo así contemplar las particularidades regionales y la extrema diversidad de situaciones existentes en el país. Un resultado importante de este proceso fue la creación espontánea de consorcios intermunicipales de salud, que agrupaban municipios vecinos que iniciaron una coordinación conjunta de su red y de la oferta de servicios.

Este modelo de un sistema único de salud con gestión compartida ha sido considerado como una innovación político-administrativa que trasciende el ámbito sectorial, conformando un nuevo modelo de pacto federativo, compatible con un federalismo descentralizado, además de orgánico. Actualmente se propone la creación de un modelo de sistema único de seguridad en el país, con las mismas bases que el SUS.

La construcción de un federalismo concertado en diferentes instancias institucionales, difiere por completo del tipo de pacto tradicionalmente basado en la negociación política. La institucionalización de las instancias de concertación como instancias gestoras aleja este aspecto y asume la negociación democrática y transparente entre las partes como forma de construcción de un Estado más democrático. Se trata de un modelo de gobierno sectorial.

Hasta hace muy poco, el proceso de descentralización en Brasil había adoptado finalmente la estrategia de fortalecimiento del poder local a partir de la municipalización de las políticas sociales, y ha sido sólo recientemente cuando se ha introducido un nuevo enfoque que concede mayor autonomía a la gestión de las unidades que prestan servicios.

El diseño de la descentralización del sector sanitario se elaboró partiendo del reconocimiento de la debilidad institucional y política que presentaban los gobiernos locales. De esta manera se esbozó un proceso de descentralización progresivo, a través del cual el nivel central definía ciertos requisitos, técnicos y políticos,² que deberían cumplirse previamente para que el nivel local pudiese obtener la autonomía en la gestión de los recursos relativos al sistema municipal de salud. Se definieron diferentes situaciones: gestión incipiente y casi total, para señalar el grado de autonomía en relación con los recursos destinados únicamente a la atención básica o a la totalidad de los recursos destinados a la red municipal de salud.

Esta forma progresiva de descentralización de los recursos económicos tiene aspectos positivos y negativos. Positivos, en relación con la exigencia de capacitación técnica y política del nivel local, obedeciendo a un diseño común que evita la fragmentación del sistema. El resultado más notable de este proceso fue la creación de unos actores políticos responsables hoy en día, técnica y políticamente, de mantener el rumbo de la reforma sanitaria, y que son los secretarios municipales de salud y los secretarios estatales de salud, ambos organizados en consejos nacionales, muy activos e influyentes. Además hubo una ampliación de la base téc-

nica del nivel local, que se evidencia en diferentes situaciones en las que el sector sanitario municipal es capaz de dar respuestas más adecuadas y eficaces a las demandas y/u ofertas por parte del gobierno central.

Pero también existen aspectos negativos en la medida en que la tensión producida por el control de los recursos económicos tiende siempre a favorecer al nivel central, donde son administrados y concentrados estos recursos económicos. Además, el nivel central determinó la modalidad predominante de transferencia de los recursos mediante la producción de servicios, lo que favorece el modelo de atención basado en el tratamiento médico, a los municipios importantes, en los que está concentrada la red de atención de mayor complejidad. Únicamente a partir del año 1996 se implantó la transferencia directa del fondo nacional a los fondos municipales, pasando a ser asignados sobre la base de un cómputo *per cápita* con incentivos para los programas de Agentes Comunitarios de la Salud y para el Programa de Salud de la Familia, reduciendo así las disparidades regionales y dando prioridad a las medidas preventivas y de lucha contra la exclusión.

No obstante, siguen pendientes problemas relativos al acceso y a la calidad de los servicios, que se acentuaron con la ampliación de la cobertura, la reducción inicial de los recursos financieros para el mantenimiento de la red pública, la contención de los salarios de los profesionales y la falta de estímulos para la mejora de la gestión de las unidades de servicio.

Durante el período de implantación de esta reforma hubo una expansión no controlada y/o reglada del mercado de seguros médicos, en el que confluyeron los grupos con mayor capacidad económica, incluyendo a los sectores de clases sociales medias. Sólo al final de los años noventa las autoridades sanitarias iniciaron la regulación de este mercado por medio de una agencia específica.

Estas medidas de corrección y ajuste del proyecto original de la reforma no indican, sin embargo, su debilitamiento. Por el contrario, la reforma descentralizadora y participativa del sector sanitario se considera en la actualidad como una política de Estado, cuyo marco legal e institucional garantiza que no se modifique su curso con los cambios de gobierno, además de servir como modelo de federalismo para otras políticas públicas.

Reflexiones finales

1. La nueva configuración constitucional de las políticas sociales brasileñas, a pesar de haberse implantado en un contexto socioeconómico diferente del que le dio origen, y opuesto en varios aspectos, se ha revelado como un importante medio de transformación tanto del Estado como de la sociedad, en la construcción de la democracia en nuestro país. El interés público surge como una concepción plural y descentralizada, a partir de la institucionalización de los nuevos espacios de participación y de articulación, como una nueva mediación entre el Estado y la sociedad, que pone de manifiesto los conflictos en las prácticas de negociación (Telles, 1994). Para Calderón y Szmukler (2002) «la cultura política deliberativa implica construir diferentes espacios públicos donde los actores e individuos, desde sus especificidades culturales y socioeconómicas, actúen, se reconozcan y se comuniquen como iguales y puedan llegar a acuerdos que favorezcan el bien común y que sean evaluables colectivamente». Reconociendo las diferencias y los conflictos como parte del proceso político, la cultura política deliberativa requiere la existencia de igualdades políticas, de justicia en los actos de palabra y de aceptación del otro como interlocutor.
2. Si las políticas sociales están enfocadas hacia la construcción simultánea de la ciudadanía y de los gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condiciones menos desfavorables. Se trata de un equilibrio difícil, en el que se requiere que el Estado posibilite las condiciones para la autoorganización de la sociedad, que favorezca el incremento del capital social, sin que esto implique una pérdida de la autonomía de las organizaciones sociales y su vinculación al aparato del Estado. Contradictoriamente, en sociedades con diferencias sociales marcadas, la construcción de espacios públicos no estatales es fruto de la acción del Estado que se abre para dividir el poder político y que instaura el principio de equivalencia de los sujetos políticos. Además, paradójicamente, estos espacios son también fruto de la acción política de los movimientos sociales que cuestionan el monopolio del Estado como gestor de las políticas públicas, al mismo tiempo que reivindican la garantía estatal de los derechos sociales.

3. La experiencia reciente ha demostrado que el proceso de descentralización combinado con la cogestión ha generado un enorme potencial de innovación social, transformando las estructuras gubernamentales y las formas de gestión pública permitiendo, de esta manera, la inclusión de los sectores anteriormente excluidos de la condición de ciudadanía. Para ello la estrategia que cabe adoptar es de fortalecimiento del poder local, concibiendo lo local no tanto como un territorio, o como una instancia administrativa de gobierno, sino como una sociedad local que, según Arocena (1995) supone el respeto a una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Esta concepción de lo local, construido permanentemente, es el espacio de la inclusión social, conciliando la ciudadanía con la comunidad, ya que, a diferencia de las élites, sólo en este nivel los sectores populares pueden organizarse y participar (Crouch, 1999).
4. Nuestra tesis es que la construcción de la democracia en la región introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y generales) que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas, en particular de las políticas sociales. No obstante, la tensión entre lo local, lo nacional y lo mundial definen una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos ámbitos no está exento de la posibilidad de que los diferentes derechos sean reivindicados en distintos ámbitos (derechos humanos y ambientales a escala mundial, derechos políticos y sociales a escala nacional y derechos de participación a escala local) lo que conduce a la disociación de sus elementos y dificulta la concretización de la ciudadanía.
5. Las condiciones necesarias para la innovación social dependen tanto del grado de autonomía generado por la descentralización como de los nuevos acuerdos y la redefinición de los papeles estratégicos ya existentes (Tendler, 1998). Dependen también de la capacidad de los dirigentes para movilizar y valorar a los funcionarios públicos en la redefinición de la misión institucional, comprometiéndoles con los desafíos del proceso de democratización de la gestión. El punto fundamental es, sin duda, la comprensión de la importancia de la apertura de las estructuras estatales de planificación y de gestión a la so-

ciudad, para que se puedan crear procesos democráticos de cogestión, con reglas claramente definidas. La división del poder es la base de la generación de la gobernabilidad local, requerida en la transformación de la gestión de las estructuras tradicionalmente comprometidas con el clientelismo y la corrupción. Basándonos en las experiencias ya conocidas podemos identificar algunos elementos comunes a aquellas políticas que son capaces de alcanzar este objetivo, entre los que destacan, además de la creación de espacios públicos de representación y de negociación, la gestión de conflictos y el desarrollo de tecnologías de gestión capaces de canalizar las demandas sociales, de propiciar la generación de consensos y de permitir la planificación, el control y la coordinación en un contexto no tecnocrático.

6. Es imposible imaginar una ciudadanía concreta que prescinda del componente territorial, en el que la igualdad de los ciudadanos supone un acceso semejante a los bienes y servicios mediante una adecuada gestión del territorio. Santos (1996) propone un modelo cívico, en el que destacan como componentes esenciales la cultura y el territorio. El componente cívico implica la definición previa de una civilización, una visión común del mundo y de la sociedad, del individuo en tanto que ser social y de sus reglas de convivencia. El territorio no desempeña ya un papel pasivo, sino que constituye un dato activo, que debe considerarse como un factor y no exclusivamente como un reflejo de la sociedad. Algunas experiencias de descentralización sectorial encuentran sus límites en la incapacidad para realizar una política intersectorial que contemple la necesidad de movilizar a la sociedad local en torno a una concepción de ciudadano/ciudad, capaz de gestionar las condiciones de desarrollo local. La posibilidad de que un proyecto sectorial contamine a otros sectores es real, aunque no garantice la construcción de un proyecto integrado en el territorio.
7. La democratización radical del Estado, como bien expresa Fedozzi (2000) requiere una relación entre participación y resultados materiales, bajo pena de desgaste de la base objetiva que sustenta la credibilidad popular en el proceso de participación social. En este sentido, la movilización sin redistribución puede ser uno de los factores que van agravando la crisis permanente de gobernabilidad en América Latina. En la medida en que las esferas públicas democráticas de cogestión permanezcan restringidas a las políticas sociales, se encontrarán limitadas al debate sobre la asignación de los recursos escasos, no tienen

do la posibilidad de interferir concretamente en los factores responsables de la generación de los problemas sociales. La construcción de esferas democráticas de cogestión en el nivel local, generando condiciones de gobernanza y de gobernabilidad local se enfrenta a un contexto nacional conservador, cuya resistencia a los cambios en las formas del ejercicio del poder y en la gestión de las políticas públicas puede acarrear el aumento de las tensiones y frustraciones políticas, de consecuencias imprevisibles.

Notas

1. Camargo (1992) identifica una era Vargas con Vargas (períodos de los gobiernos de Getulio de 1930 a 1954), una era Vargas sin Vargas (período de democracia populista de los gobiernos seguidores de Getulio de 1955 a 1964) y una era Vargas contra Vargas (período de los gobiernos militares que, a pesar de ser antipopulistas, sacaron adelante el modelo económico del Estado desarrollista inaugurado por Getulio).

2. Como la creación y funcionamiento paritario del Consejo Municipal de Salud, la creación del Fondo Municipal de Salud y la asignación de recursos municipales para este fin, la elaboración de un Plan Municipal de Salud, aprobado por el Consejo.

Bibliografía

- Arocena, José (1995), *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Calderón, F. y A. Szmukler (2002), «Cultura, política y desarrollo», en Fernando Calderón, *La reforma política. Deliberación y desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad/ILDIS.
- Camargo, Aspásia (1992), «A Federação Acorrentada», XVI Encontro Annual da ANPOCS.
- Carvalho, Antonio Ivo (1997), «Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado», en Sonia Fleury, ed. (1997).
- Carvalho, Maria do Carmo (1998), *Participação Social no Brasil Hoje*, Polís Papers, n.º 2, <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>.

- Coraggio, José Luis (1991), *Ciudades sin rumbo*, Quito, Ciudad-Siap.
- Crouch, Colin (1999), «La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación», en Soledad García y Steven Lukes, eds., *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- Demo, Pedro (1997), «Menoridade dos mínimos sociais - encruzilhada da assistência social no mundo de hoje».
- Fedozzi, Luciano (2000), *O Poder da Aldeia*, Porto Alegre, Tomo.
- Fleury, S. (1984), «Providência versus Assistência na Política Social Brasileira», en *Dados*, vol. 27, n.º 3, Río de Janeiro, IUPERJ.
- (1994), *Estados sem Cidadãos*, Río de Janeiro, Editora, FIOCRUZ (hay trad. cast. de Lugar Editorial, 1997, Buenos Aires).
- (1997), *Saúde e Democracia*, Editorial Lemos, São Paulo.
- (2001), «Plural, Dual, Universal? Health Care Dilemmas in Latin America», en Molina, C. y J. Núñez del Arco, *Health Services in Latin America and Japan*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Fleury, Sonia, Baris, E. y S. Belmartino (2000), *Reshaping Health Care Systems in Latin America*, Ottawa, IDRC.
- Iglésias, Francisco (1993), *Trajetória Política do Brasil - 1500-1964*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Jacobi, Pedro (2000), *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*, Río de Janeiro, Editora FGV.
- Lavinas, Lena, «Programa de Garantia de Renda Mínima; perspectivas brasileiras», Texto para discusión, n.º 596, Brasília, IPEA.
- Oliveira, J. y S. Fleury (1985), *Im-Providência Social: 60 anos de história*, Río de Janeiro, Editora Vozes.
- Santos, Milton (1996), *O Espaço do Cidadão*, São Paulo, Editora Nobel.
- Santos, Wanderley G. (1979), *Cidadania e Justiça*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Sposati, Aldaíza (1997), «Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania», *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 55, año XVIII, noviembre, São Paulo, Cortez.
- Telles, Vera (1994), «Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos», *Participação Popular nos Governos Locais*, Publicações Pólis, n.º 14, São Paulo, Pólis.
- Tendler, Judith (1998), *Bom Governo nos Trópicos*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Gobierno local trabajando con el Estado. Los límites y el potencial de la descentralización democrática en Bolivia¹

Philip Oxhorn

En 1994, Bolivia promulgó una de las reformas de descentralización más radicales del hemisferio: la Ley de Participación Popular (LPP). De un solo golpe, la LPP ofrecía soluciones institucionales para empezar a atender los numerosos problemas que aquejaban a Bolivia, desde la fortaleza del Estado y la penetración territorial hasta la construcción de una sociedad multiétnica. Además, la LPP trataba de abordar estos problemas de forma democrática, localmente, mediante la participación colectiva de los ciudadanos, colocando así las bases para el control social de la corrupción desenfrenada y la politización excesiva. Resulta algo paradójico que el Estado intentara tratar los problemas nacionales fundamentales reconstruyendo el sistema político desde la base, recuperando la capacidad de organización de grupos indígenas tradicionales que habían permanecido marginados durante mucho tiempo, con el fin de crear un sistema político democrático moderno, sólidamente anclado en el respeto de los derechos humanos.

El presente estudio intenta evaluar las perspectivas de éxito de la LPP en esta ambiciosa tarea. El desafío de la democracia local es lograr la incorporación y desarrollo democráticos de las bases, en las cuales la gente vive y experimenta la pobreza en su vida cotidiana, algo que nunca ha existido en Bolivia. Al mismo tiempo, la perspectiva de gobiernos locales dinámicos y democráticos representa un desafío para las instituciones nacionales y los partidos políticos que siguen siendo autoritarios, jerárquicos y excluyentes y que a menudo persiguen intereses particulares a expensas de los nacionales. Desde una perspectiva teórica comparativa, la experiencia de Bolivia con la LPP ofrece una nueva forma de aprehender la naturaleza de la sociedad civil, de la democracia partici-

pativa y una nueva forma de resolver los problemas planteados por la «gobernabilidad» y las instituciones democráticas débiles en América Latina.

El estudio se divide en tres partes. En la primera presento un marco teórico breve de la descentralización. Seguidamente analizo cuál ha sido la evolución de la LPP en la práctica, destacando sus principales logros, limitaciones y desafíos. Por último, en las conclusiones, me refiero al desarrollo más reciente de la LPP y luego reflexiono sobre su potencial democrático.

La descentralización del Estado: una aproximación teórica²

La mayor parte de los estudios sobre descentralización distinguen tres tipos, que se reconocen por el grado de autonomía que despliegan los niveles subnacionales de gobierno frente al Estado central. En general, estos estudios utilizan o modifican los conceptos desarrollados por Rondinelli (1981): desconcentración, delegación y devolución. Éstos hacen referencia a grados distintos de autoridad que el Estado central transfiere al ámbito subnacional. Desconcentración significa que el Estado central descentraliza la gestión y aplicación de las políticas, pero continúa diseñándolas. Delegación incluye la transferencia de algún grado de capacidad de decisión, pero los elementos cruciales de la política en cuestión siguen reservados al Estado central. Finalmente, devolución implica que la capacidad de decisión pasa totalmente a las instituciones gubernamentales subnacionales. Por necesidad, devolución implica un grado significativo de autonomía financiera, sea por transferencias fiscales garantizadas por el Estado central o por una capacidad propia de generar recursos suficientes.

El problema con esta perspectiva es que la descentralización debe ser concebida como un continuo que refleja las relaciones frecuentemente dinámicas entre los niveles nacional y subnacional de gobierno y debe evitar sobresimplificar una realidad muy compleja. En primer lugar, los niveles de autonomía varían frecuentemente de acuerdo con el tema específico y algunos temas son más importantes que otros. En segundo lugar, incluso la autonomía limitada asociada con la desconcentración puede llevar a demandas de mayor autonomía cuando los actores sociales

ocupan y aprovechan estos espacios. Estos actores pueden aparecer como resultado de expectativas frustradas de mayor autonomía local que el proceso mismo de descentralización genera, tanto porque éstas son falsas como porque el Estado central es reticente o incapaz de resolver los problemas reales que afronta en aquellas áreas en las que conserva jurisdicción exclusiva.

En el extremo opuesto, la devolución, la continuidad del papel desempeñado por el Estado central, puede perderse de vista. «Autonomía» no significa aquí que no existe ninguna relación entre los distintos niveles de gobierno y existe el peligro de ignorar las sinergias y los conflictos políticos latentes que conllevan estas relaciones. Un grado elevado de autonomía local, por ejemplo, no significa que las autoridades locales vayan a dejar de presentar demandas al Estado central o viceversa. Es la calidad de esta relación la que determinará con el tiempo la calidad del proceso de descentralización.

Un problema similar aparece con la tendencia generalizada de la literatura contemporánea a identificar devolución o autonomía absoluta con democracia local. El problema de este supuesto es que puede confundir —tanto teórica como prácticamente— dos procesos distintos. Históricamente, el desarrollo de la autonomía subnacional ha rebasado la democratización de estas instituciones. De hecho, incluso antes de la aparición de la «ortodoxia centralizadora» y de la «tercera ola» de democratización de mediados de la década de 1970, existían muchas entidades subnacionales relativamente autónomas y que difícilmente se calificaban como democráticas en el sentido de gobiernos responsables elegidos mediante elecciones relativamente libres con sufragio universal adulto. Todavía ahora, cuando el impulso democrático del proceso de descentralización es probablemente mayor que nunca, los niveles subnacionales de gobierno pueden convertirse en feudos autoritarios.

Desde esta perspectiva, lo que queda claro es que no existe un proceso teleológico que parta de la desconcentración para llegar a la devolución (democrática). Por el contrario, el nivel de democratización en el ámbito subnacional parece variar independientemente de las capacidades de decisión transferidas por el Estado central a los niveles inferiores de gobierno.

En consecuencia, he decidido definir descentralización como *la transferencia de poder del gobierno central hacia diferentes niveles subnacionales de gobierno*. Como mínimo, la descentralización consiste en

lo que comúnmente se llama desconcentración, pero las características precisas del proceso de descentralización están determinadas por una combinación de elementos que es única en cada caso.

Vale la pena destacar tres dimensiones del proceso de descentralización. La primera dimensión puede entenderse como el grado de autonomía que los gobiernos subnacionales ejercen frente al Estado central en términos de *governabilidad*. Por gobernabilidad entiendo la capacidad de los gobiernos subnacionales de regular sus asuntos internos en términos de diseño y gestión de políticas. Esta definición incluye necesariamente los recursos financieros y la capacidad técnica de que disponen estos gobiernos.³ El grado de democratización de los gobiernos subnacionales constituye la segunda dimensión de la descentralización. La idea de gobernabilidad refleja mejor por qué la autonomía de los niveles subnacionales de gobierno es importante: porque permite a estos gobiernos influir en mayor o menor medida en los procesos políticos de sus jurisdicciones respectivas. La cuestión de la democratización, en cambio, se refiere específicamente a *quién* es efectivamente responsable del ejercicio de la autonomía, en la medida en que está existe.

Al mismo tiempo, dicha autonomía sólo puede ser entendida en términos de la relación con el Estado central. Ésta es la tercera dimensión del proceso de descentralización. Nuevamente, es necesario resaltar el papel fundamental que desempeña el Estado central a la hora de determinar la calidad de la gobernabilidad local y regional. El Estado central desempeña un papel vital al apoyar a los niveles subnacionales de gobierno que no puede ser reemplazado fácilmente.

La Ley de Participación Popular: evaluación de su impacto y potencial

La LPP representa un esfuerzo osado, innovador y extremadamente creativo. Sea cual fuere el criterio usado, los cambios que produjo resultaron realmente monumentales (véase el cuadro 1 y Gray-Molina, 1998: 4). En su conjunto, consistieron en una combinación singular de descentralización del Estado y de democracia participativa diseñada para abordar los problemas del desarrollo institucional, de la política rentista y de la integración nacional de forma directa, desde abajo. La LPP colocó a todo el

CUADRO 1
El impacto de la Ley de Participación Popular

Impacto socioeconómico	Antes de la ley	Después de la ley
Reconocimiento de la personalidad jurídica de las OTB	menos de 100 comunidades	19.000 comunidades
Número de municipios que reciben fondos de coparticipación	61	311
Porcentaje de recursos fiscales sujetos a coparticipación municipal	10 %	20 %
Mecanismo para la distribución de fondos	con base en la residencia legal de los contribuyentes	con base en población/ <i>per cápita</i>
Participación municipal del total de la inversión pública	11 %	39 %
Inversión social	1,72 % del PIB en 1993 (90 millones de dólares)	3,62 % del PIB en 1995 (180 millones de dólares)
Inversión en educación ^a	10 millones de dólares en 1993	30 millones de dólares en 1995

FUENTE: PNUD, 1998: 119.

a. La LPP coincidió con una reforma profunda del sistema educativo, que ahora es administrado localmente.

país bajo la jurisdicción de 311 gobiernos municipales, de los cuales 187 son nuevos, que cubren casi dos terceras partes del territorio nacional. En el marco de un esfuerzo masivo de descentralización, estos gobiernos municipales recibieron la responsabilidad de administrar los servicios de salud, educación e infraestructura, así como otras áreas de inversión so-

cial. Para cubrir el costo de estas responsabilidades adquiridas, se creó un nuevo modelo de distribución de ingresos, la *coparticipación*. El Estado duplicó el porcentaje de sus ingresos destinado a ser compartido con los gobiernos municipales, llevándolo a un 20 %, que habrían de distribuirse sobre una base *per cápita*. De ello resultó una ganancia imprevista para los nuevos gobiernos municipales y también para muchos de los anteriores. Antes de este cambio, solamente 61 gobiernos municipales participaban del ingreso estatal, y un 90 % del mismo se asignaba a las tres ciudades de mayor tamaño: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. De ahí en adelante, la mitad de los fondos se destinaron a los distritos rurales. La participación de los gobiernos municipales en el gasto público aumentó de un 11 % a un 39 %, la inversión social total se duplicó, y la inversión en educación se triplicó.

Esta descentralización de gran magnitud se combinó con un modelo singular e innovador para la democratización de los gobiernos locales. Cada uno de los gobiernos municipales habría de estar regido por un Concejo municipal y un alcalde elegidos popularmente. Se creó la institución del Comité de Vigilancia (CV) para que actuase como el enlace principal entre las decenas de miles de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que estarían reconocidas legalmente y legitimadas a partir de ese momento.⁴ Las OTB, que incluyen organizaciones indígenas tradicionales en las áreas rurales, se consideran como representantes auténticas de los intereses de la sociedad civil boliviana, y eligen a los miembros de los CV para articular y representar sus prioridades en los nuevos procesos de planificación participativa que debían realizarse en cada una de las jurisdicciones municipales. Los CV también habrían de ejercer el control social de los presupuestos municipales financiados mediante la *coparticipación*. De esta manera, la reforma se proponía garantizar la presentación de cuentas y transparencia por parte del gobierno mediante la creación de una forma de democracia híbrida, en la que se incorporaban tradiciones occidentales de democracia representativa y tradiciones locales, indígenas de autogobierno —«libertad individual y simbiosis comunitaria» (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997: 10). El objetivo de la LPP, en palabras del entonces vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas —uno de los dirigentes políticos más destacados de descendencia indígena en América Latina— era el de «municipalizar sin homogeneizar la representación social» (Cárdenas, 1997: 24). También se reconoció el problema planteado por las desigualdades de género, y la LPP

se propuso como uno de sus objetivos específicos asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Para el 42 % de la población que vivía en áreas rurales en 1994, el Estado no solamente «llegó» por primera vez, sino que llegó con recursos sin precedentes. La clave de este éxito de la LPP reside sin duda en los recursos aportados por la *coparticipación* y, de diversas maneras, éste es el principal cambio aportado por la LPP. En su calidad de autor intelectual de la LPP y primer Secretario Nacional de Participación Popular, Carlos Hugo Molina explicó que «el éxito fundamental para la consolidación de la participación popular fue la existencia de recursos. La gente vinculó la participación popular directamente con los recursos» (entrevista personal, Santa Cruz, 15/7/1999). Cuatro meses después de promulgada la ley habían llegado más recursos que los equivalentes al total combinado de los tres años anteriores, especialmente en las áreas rurales. De hecho, según lo expresado por Molina, un aspecto esencial de la campaña del gobierno para obtener apoyo para las nuevas instituciones consistió en dar a conocer públicamente la cantidad de dinero que estaba llegando a los gobiernos locales, para que la gente tuviera un incentivo para empezar a ejercer un cierto nivel de control sobre el gasto del mismo. Resulta significativo que una de las razones para la rápida legalización de un número tan elevado de OTB radicaba en su deseo de tener acceso a estos recursos —y en muchos casos el deseo por parte de los partidos de institucionalizar aquellas OTB más estrechamente vinculadas a ellos (Booth *et al.*, 1997: 23-24).

El papel central de los recursos financieros en la legitimación de la LPP plantea interrogantes importantes en cuanto a la relación entre la sociedad civil y el Estado. Si bien la mayoría de los bolivianos sienten que la LPP ha incrementado tanto la representatividad del gobierno local como su eficiencia, más de las dos terceras partes piensan que no cambiaba nada en cuanto al combate a la pobreza y que la capacidad de los gobiernos municipales para superarla seguía siendo la misma (PNUD, 1998: 27, 120). Si los beneficios materiales han de ser la máxima fuente de la legitimidad social de la LPP, la ley no podrá considerarse como verdaderamente consolidada o irreversible hasta que cambien dichas percepciones.

Crear casi 200 jurisdicciones municipales nuevas, fundamentalmente en áreas rurales pobres, es una tarea monumental. La preocupación central de la nueva ley relativa al respeto a las comunidades indíge-

nas y a sus organizaciones complica esta tarea aún más. Varios de los problemas son de naturaleza técnica, entre ellos la profunda carencia de aptitudes necesarias para manejar gobiernos municipales efectivos (y el desafío concomitante de lograr que las personas con capacidad para ello se presten para vivir en comunidades rurales aisladas), los desafíos administrativos creados por la dispersión de la población y la escala de las jurisdicciones municipales rurales, al igual que niveles muy bajos de inscripción electoral. Dichos problemas (al igual que otros de índole más política) han sido tratados en varios estudios detallados (Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997; Unidad de Investigación y Análisis, 1998a; Booth *et al.*, 1997) y exceden el alcance del presente estudio.

Un problema tanto técnico como político es el de la definición de los límites de las jurisdicciones, especialmente en áreas con poblaciones indígenas extensas. Decidir cuál es la autoridad municipal apropiada para comunidades específicas, identificar los «distritos indígenas» dentro de las jurisdicciones municipales y problemas más generales como la división administrativa de enormes extensiones de territorio, frecuentemente de baja densidad demográfica, siempre resulta problemático. En particular, existe el peligro muy real de debilitar las facultades de las comunidades, entre ellas las étnicas, mediante una atomización y fragmentación excesivas. El corazón del problema radica en la ausencia de fórmulas uniformes que puedan ser aplicadas de manera objetiva. Ni siquiera puede suponerse, por ejemplo, que una jurisdicción determinada con una población indígena de gran tamaño tuviera el deseo de ser designada distrito indígena, a pesar de los beneficios que dicha designación pueda implicar en conformidad con la LPP (Ayo, 1998). La única solución viable para este tipo de problemas jurisdiccionales, sin embargo, debe resultar de negociaciones entre las comunidades afectadas y las autoridades gubernamentales apropiadas. Por lo tanto, su resolución estará mediada por los diversos factores políticos a ser debatidos a continuación: el impacto de la dinámica patrimonial de la política nacional en los gobiernos municipales, la capacidad de las OTB para representar a los diversos grupos de la sociedad civil, el éxito de la planificación participativa y la efectividad de los CV en su calidad de interlocutor primario entre la sociedad civil y las instituciones estatales locales.

Antes de referirnos a cada uno de estos cuatro factores, es importante señalar que la LPP tuvo muy poco impacto práctico en las áreas urbanas. Por ejemplo, el 80 % de las OTB reconocidas para finales de 1995

se encontraba en áreas rurales (Booth *et al.*, 1997: 24). Igualmente, una encuesta nacional de cultura política boliviana detectó que la gente en pueblos pequeños y áreas rurales tenía una probabilidad 2,5 a 3 veces mayor de participar que las personas en ciudades con una población superior a 20.000 habitantes (Seligson, 1998: 14). Uno de los estudios relativos a la LPP decidió no incluir siquiera a las áreas urbanas (Booth *et al.*, 1997). Esto refleja en parte la focalización de las políticas del gobierno central en las áreas rurales. Pero más importante aún es el hecho de que la LPP ha tenido el mayor impacto en aquellos lugares en los cuales ha habido una gran ausencia del Estado, y, en consecuencia, ha habido también una notable falta de actividad significativa de partidos políticos. La aplicación de la LPP es más exitosa en los lugares en los cuales existe un vacío institucional que debe ser llenado, aprovechando organizaciones preexistentes y con los cuantiosos fondos de *coparticipación* a su disposición. Las ciudades más grandes también disponen de importantes fuentes de ingreso independientes de los fondos de *coparticipación*, con lo cual se debilita asimismo el incentivo a participar. Esto refleja una lógica subyacente en la LPP: «Reconciliar al Estado formal con el Estado real» (Barbery, 1997: 56). Para bien o para mal, la realidad es que el «Estado formal» en áreas urbanas, a pesar de la corrupción y el debilitamiento resultantes de la naturaleza rentista y patrimonial de los partidos, sigue siendo un obstáculo demasiado sólido para ser desplazado fácilmente por las reformas de la LPP. El desafío de la democracia local en áreas rurales consiste en resistir a estas mismas tendencias y en transformar al Estado formal en el proceso.

Los gobiernos municipales y la amenaza de la política nacional patrimonial

La contradicción entre los procesos políticos nacionales con su carga de corrupción, ineficiencia y extremos partidistas y el ideal de la democracia participativa local es muy marcada. La esperanza que anima a la LPP es que el ideal local, de poder desarrollarse plenamente, impulsará cambios democratizadores ascendentes mediante la estructura estatal. El peligro evidente es que la dirección de causalidad resulte ser la opuesta y que sean las tendencias políticas nacionales negativas las que socaven los experimentos democráticos locales. En el mejor de los casos, la política

nacional no brindará un modelo particularmente inspirador para una participación civil dinámica, a la vez que la descentralización efectiva y la presentación local y democrática de cuentas constituyen una amenaza para las prerrogativas de los actores políticos poderosos. Por esta razón los partidos insistieron en ser los únicos candidatos para las elecciones locales: un monopolio que aparece protegido en la Constitución nacional y que los partidos políticos se negaron a ceder en la nueva Ley de Partidos Políticos (*El Diario*, La Paz, 28/7/1999).

El papel institucional central que confiere esta ley a los partidos políticos en el ámbito local sugiere que «[...] uno de los mayores peligros a los que se enfrenta la participación popular a largo plazo consiste en que aporta solamente una base para la extensión sistemática de los rasgos menos aceptables de la política nacional boliviana hasta las bases» (Booth *et al.*, 1997: 48-49). Esto reviste especial seriedad porque la LPP es un ataque directo al poder e impunidad de los intereses establecidos: «[...] existe una “conspiración” entre partidos políticos y burocracia en los tres poderes del Estado: judicial, legislativo y ejecutivo, donde predominan las concepciones tradicionales elitistas, centralistas, autoritarias y racistas de la política» (Ardaya, 1998: 36). Irónicamente, una manera de debilitar el potencial de la LPP consiste en utilizarla como medio para ampliar las bases partidistas, para que los gobiernos municipales pierdan su autonomía ante la dinámica patrimonial de los partidos políticos. Los gobiernos locales y otras instituciones creadas por la LPP pueden ser altamente susceptibles a presiones de esta índole en vista de su reciente creación (Vargas, 1998: 39).

Hay evidencia creciente de que la lógica de los partidos tradicionales está socavando el potencial democrático de la LPP (entrevista personal, Armando Ortuño, La Paz, 29/6/1999; Vargas, 1998; Ardaya, 1998; Booth *et al.*, 1997). Las estructuras no democráticas de los partidos no han cambiado y representan «una poderosa barrera al ingreso de los pobres y desamparados» (Gray-Molina, 1998: 16).

La evidencia de las consecuencias negativas de la penetración de los partidos en el ámbito local resulta cada vez más obvia: a finales de 1997, a 8 gobiernos municipales les fueron congelados los fondos por irregularidades presupuestarias y 78 habían sido investigados por el gobierno central (Gray-Molina, 1998: 6). La duración de las investigaciones contribuye a debilitar la confianza del público en las instituciones locales y a la percepción de impunidad que amenaza la legitimidad de di-

chas instituciones (entrevista personal, Armando Ortuño, La Paz, 29/6/1999; Taller de Expertos, 1999).

El *voto constructivo de censura* también ha facilitado la penetración partidista del gobierno local (Unidad de Investigación y Análisis, 1999; Rojas Ortuste, 1998). Esta medida fue promulgada mediante una enmienda constitucional en 1995, que extendió el período de gobierno del alcalde de dos a cinco años. Después de un año en el cargo, es posible destituir a un alcalde mediante el voto de 3/5 de los miembros del Concejo Municipal. Sin embargo, en la práctica esto equivale a una mayoría simple de *consejeros* en 301 municipalidades (95 %), en las cuales hay únicamente cinco o siete concejales en el Concejo Municipal. De todo esto ha resultado un nivel muy alto de inestabilidad política. En 1996, un año después de las elecciones municipales, un 39 % de los alcaldes fueron destituidos de sus cargos de esta manera. En 1997, otro 39 % perdió sus cargos, de manera que el 80 % de los alcaldes han sido destituidos desde 1995.⁵

Esto ha tenido el efecto de imponer alianzas políticas nacionales a los gobiernos locales, desplazando frecuentemente a los líderes e intereses locales en aras de los intereses nacionales de los partidos (Taller de Expertos, 1999). Sin embargo, la motivación principal «ha respondido fundamentalmente a intereses políticos y prebendas personales» (Unidad de Investigación y Análisis, 1999: 42). Como resultado de ello, el escepticismo de la gente hacia los gobiernos locales ha aumentado (entrevista personal a la senadora Erika Brockmann, La Paz, 30/6/1999), a la vez que los partidos han perdido su propia credibilidad y legitimidad.

Es importante señalar que si bien la proporción de alcaldes indígenas destituidos de sus cargos por el *voto constructivo de censura* fue básicamente igual a la del promedio nacional, tanto en 1996 como en 1997 hubo una reducción del 10 % en el número de alcaldes indígenas porque no todos los que les sucedieron lo eran. Así, había solamente 66 alcaldes indígenas en 1998, comparado con 79 en 1995. En cuanto a las alcadesas, siete de las nueve que habían sido elegidas en 1995 fueron destituidas en 1998. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso de los alcaldes indígenas, ellas fueron sucedidas generalmente por mujeres (Unidad de Investigación y Análisis, 1999).

Es importante destacar que estos problemas no son inevitables. Las elecciones dan oportunidades a las comunidades locales para que traten de imponer sus propios candidatos a los partidos políticos, y es también

la mejor manera de que los partidos consideren la opción de líderes locales respetados para ganar votos.

Las comunidades también tienen incentivos reales para ejercer presión sobre los partidos para que sean más responsables, en vista de que son ellas las que sufren las consecuencias de los fondos congelados de las cuentas municipales y la inestabilidad política. Desde esta perspectiva, irónicamente, la inestabilidad y la congelación de cuentas también pueden ser positivas si están vinculadas a abusos de poder legítimos —lo cual sin duda ocurre en por lo menos algunos de los casos (entrevistas personales, Santa Cruz, con Carlos Hugo Molina, 15/7/1999, y Roberto Barbery, 16/7/1999).

Las OTB y la representación de la sociedad civil

Las OTB constituyen el fundamento de la LPP. Al basar los mecanismos de participación más innovadores de la LPP en las OTB (y al excluir explícitamente a las organizaciones corporativas o sectoriales),⁶ los creadores de la ley partían del supuesto de que en las OTB había niveles relativamente elevados de participación y de inclusión social.⁷ Inicialmente, debido a interpretaciones equivocadas acerca de lo que implicaba la LPP y a una desconfianza general en las instituciones estatales, hubo mucha resistencia a la ley precisamente en aquellas áreas en las que había una historia de organización local (incluidas las zonas mineras y el altiplano). Como contrapartida, la LPP tuvo mayor aceptación en los lugares en que había poca historia de organizaciones locales, lo cual dificultaba considerablemente el desarrollo de interlocutores para trabajar con los gobiernos municipales (Archondo, 1997: 279-280).

Casi toda esta oposición logró ser superada y decenas de miles de OTB fueron legalizadas rápidamente. Sin embargo, en general no han seguido los esfuerzos para movilizar organizaciones o la participación ciudadana para que la gente se involucre en la política local (Grebe, 1997: 181; Booth *et al.*, 1997: 86). Esto es especialmente cierto entre los jóvenes. Una encuesta nacional realizada por el PNUD (1998: 117-118) encontró que el 73,7 % de las personas de 21 a 30 años de edad no tenían contacto con organizaciones locales y esto era especialmente pronunciado entre las mujeres.

Un factor que explica este bajo nivel de participación es el de la de-

mografía y las migraciones desde áreas rurales deprimidas (entrevista personal, Ramiro Bocal, Cliza, 8/7/1999; entrevista personal, Gonzalo Vargas, Cochabamba, 8/7/1999; Booth *et al.*, 1997: 76). Como explica Ramiro Bocal, «los sindicatos agrarios no se han renovado. Muchos dirigentes se han ido y quedan solamente mujeres y gente vieja. Entonces, cuando adoptaron la LPP, nadie se movió [...] Los sindicatos fueron prácticamente abandonados».

Estos problemas se agudizan especialmente en las áreas urbanas, en las cuales las *juntas vecinales* son la principal forma de OTB. El estudio del PNUD (1998: 17) encontró que menos del 30 % de los residentes participaron en ellas y que, de estos participantes, los principales eran hombres mayores de 30 años provenientes de clases socioeconómicas privilegiadas. También pudo observar la influencia de los partidos políticos (PNUD, 1998: 125-126). Ésta es una de las razones del limitado impacto de la LPP en las áreas urbanas (Archondo, 1997).

De manera más general, la ausencia de fundamentos sociales sólidos entre muchas OTB las hace especialmente vulnerables a los problemas de patrimonialismo que aquejan a la política boliviana y que la LPP debería mitigar. La debilidad de la sociedad civil constituye de hecho una fuente primaria de participación egoísta e interesada, sencillamente porque la sociedad civil no es capaz de ofrecer una contrapartida efectiva (Vargas, 1998).

Los límites de la planificación participativa

Los problemas de instituciones estatales débiles y de pobreza extrema se combinan para hacer más complejo el desafío de la planificación participativa exitosa. El efecto más inmediato de la pobreza extrema es crear un sesgo al desviar la inversión local de los fondos de *coparticipación* de proyectos productivos que podrían crear empleo y fuentes adicionales de ingreso municipal para dirigirlos hacia gastos sociales y así atender las necesidades más inmediatas de la comunidad (Archondo, 1997; PNUD, 1998; Booth *et al.*, 1997; Gray-Molina, 1998). Un estudio, por ejemplo, detectó que un 67 % de los recursos en 27 municipalidades fue utilizado para el gasto social (salud, educación y vivienda), y solamente el 7,5 % se asignó a inversiones productivas. El resto se invirtió en transporte y comercialización. Como concluye Archondo (1997: 276-277),

«por esa vía el municipio no podrá convertirse en un motor productivo, ni tendrá una política de ingresos o empleo».

Desde la perspectiva de los pobres, podría haber un elemento de compensación entre atender necesidades inmediatas y la planificación estratégica a largo plazo, y ellos «van por la vía fácil» (entrevista personal, Erika Brockmann, La Paz, 30/6/1999). Otros factores exacerbaban esta tendencia, entre ellos el simbolismo y la visibilidad de construir plazas o parques, inversiones de más fácil realización (entrevista personal, Carmen Barragán, La Paz, 3/7/1999; Archondo, 1997). Barragán señaló que los altos niveles de inestabilidad política ofrecen pocos incentivos a los alcaldes para que emprendan una planificación estratégica a largo plazo; el PNUD (1998: 61) concluyó que la falta de recursos municipales también es un impedimento para el cambio.

Un problema relacionado con esto es el hecho de que la «participación» de las OTB estaba generalmente limitada a determinar prioridades en materia de gastos y a plantear exigencias y no a participar realmente en el proceso de planificación (Archondo, 1997; Vargas, 1998; Booth *et al.*, 1997). Esto se debía en parte a la naturaleza del propio proceso de planificación, que no estaba diseñado para recibir aportes más activos de la sociedad civil, especialmente en vista de las limitaciones de tiempo de los procesos anuales de elaboración de presupuestos. Pero esto refleja igualmente patrones previos de una relación más paternalista y a veces más conflictiva entre el Estado y la sociedad civil en la cual dicha sociedad esperaba que el Estado resolviera sus problemas. Como señala Thomas Reilly, del Programa Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana del USAID, aún no ha ocurrido una «transición de protesta a la propuesta», haciendo referencia específica al período de régimen militar (entrevista personal, La Paz, 1/7/1999).

La notable ausencia de inversión productiva ha sido causa de creciente preocupación, ya que sin creación de empleo y desarrollo económico productivo, los avances de la LPP en materia de redistribución de las áreas urbanas a las rurales podrían verse debilitados. La base de producción más amplia y la capacidad administrativa más desarrollada para la recaudación tributaria en las ciudades de mayor tamaño (específicamente las nueve capitales departamentales y El Alto) les brindan una fuente relativamente amplia y autónoma de ingreso que minimiza el impacto de los fondos de *coparticipación* en los gastos municipales. En 1996, los fondos de *coparticipación* representaron apenas el 27 % de sus

ingresos totales, comparado con el 68 % en el caso de las 301 municipalidades restantes. Sin embargo, debido a su población numerosa, estas 10 ciudades recibieron el 70 % de las transferencias del Estado central entre 1995 y 1996. A menos que otras municipalidades puedan empezar a desarrollar su propia base productiva, la redistribución relativa de los recursos del Estado a favor de las áreas rurales posiblemente acabará revirtiéndose (Porcel y Thévoz, 1998: 98-99; Rojas y Thévoz, 1998:18). Además, es probable que la falta de políticas públicas aumente la desigualdad de ingresos en las áreas rurales en la medida en que los agricultores de mayores ingresos se dediquen por su cuenta a incrementar su productividad (Gray-Molina, 1998).

Los ciudadanos bolivianos también están viendo cada vez más claramente la importancia de la inversión productiva: ha habido un aumento palpable de la demanda de proyectos productivos (entrevista personal, Carmen Barragán, La Paz, 3/7/1999). Lamentablemente, los gobiernos municipales no parecen escuchar. Un estudio de 94 municipalidades constató que sólo el 36 % de las demandas comunitarias llegan a ser incorporadas efectivamente a los planes municipales. En particular, los gobiernos elegidos prefieren las inversiones sociales con resultados rápidos y visibles a expensas de las inversiones productivas a largo plazo (Archondo, 1997: 289-290).

Para abordar este problema, el Estado central estableció mecanismos de cofinanciamiento de inversiones productivas a través de sus diversos fondos nacionales de inversión, de los Programas Nacionales de Inversión Pública y de los gobiernos departamentales (Archondo, 1997: 290). Esto constituye un reconocimiento importante de las limitaciones de los esfuerzos de desarrollo locales y subraya la necesidad de aplicar políticas nacionales de desarrollo para actuar como catalizadores de dichos esfuerzos mediante el aporte de incentivos apropiados y recursos adicionales que escapen a la capacidad de movilización de los gobiernos municipales.

Si bien es inevitable, hay también una tensión forzosa entre la formulación de políticas nacionales y regionales y el ideal de gobierno participativo local. Los requisitos de cofinanciamiento han alterado a menudo los procesos de planificación locales, al crear la percepción de que los gobiernos municipales habían perdido su iniciativa debido a imposiciones que venían de niveles más altos de gobierno. Además, cuando se requieren revisiones de los proyectos de desarrollo para la obtención de

fondos, raras veces se consulta a la sociedad civil. En algunos casos, los gobiernos locales también se han visto obligados a incluir en sus presupuestos proyectos que resultaban prioritarios para los organismos de financiamiento con el fin de recibir de éstos asistencia para los proyectos prioritarios propios. En conjunto, estas interacciones diversas ilustran la relación desigual que existe entre los gobiernos municipales y los otros niveles de gobierno. Esto deslegitima los mecanismos de participación (Porcel y Thévoz, 1998).

El problema se acentúa por las tendencias centralistas que permanecen a nivel nacional y la tendencia a no tener en cuenta a los gobiernos locales en los procesos nacionales de toma de decisiones (Vargas, 1998: 33-34). Como señala Gloria Aguilar, integrante del Concejo Municipal de La Paz, la LPP solamente logró la «descentralización de los medios» (entrevista personal, La Paz, 5/7/1999). Siguen prevaleciendo las políticas tradicionales de bienestar —asistencialismo— y la simple distribución de bienes y servicios (Vargas, 1998: 31). Posiblemente haya incluso una tendencia a la presentación de «demandas estereotípicas» que no necesariamente reflejan las necesidades reales de la gente, sino lo que ésta percibe como aquello que las instituciones centrales del Estado están promoviendo en un momento dado (entrevista personal, Erika Brockmann, La Paz, 30/6/1999).

Independientemente de su impacto en la democracia participativa en el ámbito local, parte del problema ha sido la necesidad de que los gobiernos central, regional y local también asuman la tarea de promover el desarrollo local (y nacional). Sin embargo, las debilidades institucionales en los tres niveles han contribuido a debilitar aspectos importantes de la LPP.

Por ejemplo, es frecuente que no se ejecuten programas presupuestados. En el estudio sobre presupuestos municipales mencionado por Archondo (1997: 277), solamente se emprendió el 33 % de los proyectos aprobados. En el estudio más amplio realizado por Porcel y Thévoz sobre 151 gobiernos municipales representativos (1998: 103-114), solamente se ejecutó un poco más del 50 % de los presupuestos. Esto refleja la debilidad de las administraciones municipales, especialmente en lo relativo a la elaboración de proyectos y a su realización. Pero refleja también cuánto dependen los gobiernos locales de niveles más altos de gobierno, los cuales no siempre ejecutan sus propias obligaciones. Esto colocó a los gobiernos locales en una situación insostenible: «Son res-

ponsables ante sus electores de la ejecución de los proyectos municipales, cuando en realidad no controlan los factores que más influyen» (Porcel y Thévoz, 1998: 105).

*Articulación de la sociedad civil con el gobierno local:
el papel de los CV*

Podría decirse que así como las OTB son el fundamento de la LPP, los CV constituyen sus pilares centrales. Entre sus tareas figura la articulación de las demandas de la OTB en los procesos de planificación municipal y la protección de los intereses de la comunidad mediante la supervisión del gasto de los fondos de la *coparticipación*. Idealmente, los CV también serán escuelas de ciudadanía y prepararán líderes locales que luego puedan asumir otras posiciones de responsabilidad (Molina, 1999). Así se canaliza la participación popular a través de los CV, cuyo éxito está vinculado directamente con su legitimidad y representatividad.

La creación de 311 CV resultó ser un proceso lento. En diciembre de 1995, solamente se habían formado 163. Para acelerar el proceso, el gobierno emitió un decreto el 12 de diciembre estipulando que los CV debían estar formados el 31 de diciembre de conformidad con la LPP, y así poder optar por los fondos de *coparticipación*. Este estímulo adicional dio resultado y «en quince días todos los partidos políticos que gobernaban municipios crearon Comités de Vigilancia» (Ardaya, 1998: 25). Este proceso, además de plantear interrogantes obvias relativas a la representatividad de los CV (Ardaya, 1998), destaca la clara falta de reconocimiento social del papel potencial de los CV para conferir poder a la sociedad civil. La falta de movilización para su creación contrasta con una serie de problemas que los CV han tenido que afrontar al tratar de asumir su papel en la LPP.

Los CV solamente pueden cumplir su función en contadas ocasiones. En un estudio de 11 CV (Guzmán, 1998), únicamente estaban funcionando dos, si bien éstos tenían importantes cualidades. Este hallazgo concuerda con otros estudios y detectó que los CV «exitosos» lograban realizar el papel que se les asignaba gracias a la presencia de sólidas organizaciones indígenas y de campesinos. Esto incide aún más en las dificultades que encuentran los CV en las áreas urbanas, en las que no hay infraestructuras de esta índole.

Estas dificultades reflejan una serie de factores, entre los cuales está la confusión respecto del papel real de los CV, especialmente en lo relativo al ejercicio de control social sobre el gasto de los fondos de *co-participación*. Esto vale tanto para los integrantes de las OTB que deben elegir a los CV como para los integrantes mismos de los CV (Booth *et al.*, 1997; Guzmán, 1998; Vargas, 1998); pero falta también una definición clara de los papeles específicos de los CV en la articulación de la sociedad civil y la supervisión fiscal, pues la relación entre los CV y el papel que también tiene el Concejo Municipal (así como otros actores) en esta área es ambigua. De todo ello resulta que los CV, en general, no han podido cumplir un papel significativo de supervisión. De hecho, de las 42 quejas presentadas ante la Contraloría General de la República, (1995-1996), por no respetar las pautas para la elaboración de presupuestos previstas en la LPP, solamente 10 (un 24 %) se originaron en los CV. Las demás fueron presentadas por la oficina del alcalde (un 16, o 38 %), por el Concejo Municipal (5), por Juntas Vecinales (4), por individuos (4), por comités cívicos (2) y por las OTB (1). Esto claramente no corresponde al espíritu de la LPP, que, de manera específica, faculta solamente a los CV en esta área (Guzmán, 1998: 142-143).⁸

El problema se agrava por los obstáculos que dificultan una supervisión financiera efectiva tanto nacional como municipal. En lo nacional, el proceso de presentación de quejas está fragmentado, con poca coordinación, puesto que hay tres entidades diferentes que reciben estas quejas: el Ministerio de Hacienda, la Contraloría y el Senado. El seguimiento es a menudo excesivamente lento, con el resultado de que los presupuestos municipales pueden estar congelados durante períodos de tiempo prolongados (Guzmán, 1998; entrevista personal a la senadora Erika Brockmann, La Paz, 30/6/1999). Además, las quejas que venían de ciudades de mayor tamaño tuvieron prioridad, lo que debilitó el papel de los CV en el resto del país (Guzmán, 1998: 146). En lo municipal, el problema radica en que los CV tienen que depender del gobierno municipal para obtener información vital, y el gobierno local simplemente se niega a suministrarla. Esto puede originar un círculo vicioso de desconfianza y conflicto entre los gobiernos municipales y las organizaciones facultadas por la LPP (Porcel y Thévoz, 1998; Ardaya, 1998).

Otros problemas serios están relacionados con la autonomía de los CV, destacando aún más la complejidad de una institución de esta naturaleza. Una variedad de factores contribuye al distanciamiento de los CV

de su base social. Las distancias físicas, a veces muy grandes (y el consiguiente compromiso de tiempo requerido para desplazarse) en numerosas jurisdicciones rurales, requiere que los integrantes de los CV, especialmente el presidente, pasen períodos de tiempo considerables alejados de sus comunidades locales. Por ello, gran parte del trabajo real de los CV se realiza en aquellos lugares «en que es más débil la presión moral local, los costos de la vida son altos y las tentaciones del cargo no son nada despreciables» (Booth *et al.*, 1997: 31).

La LPP deliberadamente no previó financiar las actividades de los CV, en parte para evitar convertirlos en una fuente de prebendas y por temor a cooptarlos, pero también porque el ideal de este tipo de servicio comunitario debe ser voluntario (PNUD, 1998: 132). Además, la tarea de supervisión fiscal es muy técnica. Son pocos los integrantes de los CV que tienen las aptitudes necesarias para cumplir estas tareas, lo cual también aumenta la vulnerabilidad de sus integrantes ante las presiones políticas de la municipalidad. Como resultado, los integrantes de los CV, especialmente los presidentes que a menudo acumulan una influencia considerable, se encuentran cada vez más expuestos a la dinámica patrimonial y rentista de la política boliviana en general. Esto es especialmente cierto en las ciudades más grandes, en las que los partidos y el clientelismo, por sí mismos, suelen ser más pronunciados (PNUD, 1998: 133).

Todos estos aspectos complican aún más las dificultades a las que se enfrentan los CV en su intento por lograr la aceptación social para su papel de supervisión, especialmente cuando el gobierno municipal goza de gran popularidad (Booth *et al.*, 1997). También socava la capacidad de los CV para movilizar la sociedad en su favor, haciéndolos aún más vulnerables a la cooptación por los gobiernos municipales y los partidos (Porcel y Thévoz, 1998: 111). En algunos casos, el problema reviste tal gravedad que se cuestiona hasta la comprensión que el CV pueda tener de la verdadera naturaleza de las demandas y necesidades de la comunidad (Guzmán, 1998).

Resulta irónico que a medida que los CV adquieren una mayor autonomía sobre la sociedad civil, aumenta su dependencia de los gobiernos municipales sobre los que, se supone, debían ejercer una supervisión e influencia en representación de la sociedad civil. Esto disminuye aún más la capacidad de los CV para desempeñar el papel que les ha sido asignado por la LPP, «ocasionando el debilitamiento de la participación

ciudadana en la gestión municipal» (Guzmán, 1998: 138). Todo ello fue una desgracia habida cuenta de que el principal objetivo de la sociedad civil, especialmente de los pobres, es el de la inclusión social. (Ardaya, 1998). Los CV reúnen las condiciones ideales para este papel, pero son cada vez menos capaces de realizarlo, debido a que carecen de apoyo social, a su dudosa autonomía sobre los gobiernos municipales y a un énfasis excesivo en el confuso y mal definido papel de supervisión fiscal a expensas, en última instancia, de la representación social.

Antes de concluir esta sección resulta importante destacar el papel en gran parte *negativo* que ha tenido la LPP en la participación local femenina. A pesar del compromiso formal de la LPP de garantizar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, el número de alcaldesas realmente se *redujo*, después de las elecciones de 1995, de 19 a 11, y el porcentaje de consejeras disminuyó a un 8 % únicamente, una reducción considerable del 27 % logrado bajo el sistema previo. Esta disminución resulta especialmente significativa puesto que el número de municipalidades cuyos alcaldes se eligieron en 1995 había aumentado un 150 % con un aumento concomitante del número de mujeres candidatas al cargo de *consejero*. Además, como ya se ha señalado, había una mayor probabilidad de destitución de alcaldesas comparado con sus colegas masculinos a través del recurso al *voto constructivo de censura*. Esta contradicción entre el objetivo explícito de la LPP y el resultado de las elecciones de 1995 ilustra la complejidad de un proyecto de esta índole.

Aunque no se han realizado todavía estudios para explicar este resultado, resulta clara la presencia de una serie de factores. Varias personas entrevistadas (R. Barbery, G. Aguilar) sugieren que los sesgos culturales contra la participación de las mujeres en la política tanto en la sociedad indígena tradicional como en la boliviana más general actuaron para inhibir la participación femenina. También ocurre que ahora que la LPP confiere poder y recursos reales a los gobiernos municipales e indirectamente a las OTB, los hombres llegaron rápidamente a dominar aquellas posiciones que les resultaban menos atractivas antes (entrevistas personales, Dianna Urioste, La Paz, 7/5/1999, y María Lourdes Zabala, Cochabamba, 13/7/1999). Las altas tasas de analfabetismo femenino (especialmente en áreas rurales) y en general los niveles más bajos de logro educativo de las mujeres fueron también escollos importantes (entrevista personal, Gloria Aguilar, La Paz, 5/7/1999; Booth *et al.*, 1997: 26). Las mujeres carecían a menudo de confianza en ellas mismas para

tratar de asumir papeles de mayor responsabilidad en sus comunidades (entrevista personal, Dianna Urioste, La Paz, 5/7/1999).

La decisión de excluir a las organizaciones sectoriales de la participación en la LPP también tuvo, indudablemente, un impacto negativo en la potencial participación de las mujeres (entrevista personal, Dianna Urioste, La Paz, 5/7/1999; Booth *et al.*, 1997: 26). Tradicionalmente, las OTB han sido manejadas por hombres mientras que las mujeres han tenido una participación mucho más activa en grupos tales como clubes de madres, cooperativas artesanales y capítulos femeninos en el marco de las organizaciones laborales no territoriales. Según Vargas, «[...] las mujeres están pagando el precio de la preocupación que tenían los creadores de la Ley para excluir a la Central Obrera Boliviana y a sus afiliados gremiales» (1998: 18-19).

Conclusiones

Es importante destacar que las diversas deficiencias de la LPP, paradójicamente, ilustran a la vez su potencial de democratización. Muchos de los problemas que afectan la puesta en práctica de la LPP son los mismos que la ley se proponía corregir —patrimonialismo, politización excesiva de las instituciones estatales por los partidos, etc.— e inciden en la necesidad de continuar el proceso de reforma. Además hay muchos casos (si bien aún son minoría) en los cuales la LPP ha funcionado muy bien superando muchos de estos obstáculos y demuestran que es posible, a pesar de las dificultades, realizar el potencial de la LPP. De hecho, todos los estudios sobre la LPP, entre ellos los más críticos, destacan las excepciones, y el propósito de esta evaluación es el de detectar los elementos que podrían ayudar a convertir a la LPP en una herramienta más efectiva para la democracia y para facultar a los grupos menos favorecidos de la sociedad civil.

El peligro radica, sin embargo, en que podría perderse la oportunidad de aprender de las deficiencias de la LPP. Afortunadamente, la propia lógica de la LPP también ofrece la posibilidad de corregir estas tendencias negativas. Como explicaba Jorge Kafka, entonces Director de Participación Popular, son las comunidades mismas las que resultan afectadas cuando se socava la LPP o se usa indebidamente, lo cual crea importantes

incentivos políticos para aprender a evitar dichos problemas en el futuro (entrevista personal, La Paz, 1/7/1999). El riesgo radica en que si no se superan estos problemas democráticamente, la reacción popular será la de oponerse no solamente a la LPP sino a la democracia en general.

Hasta el momento, los resultados han sido ambiguos. Existe un número significativo de procesos positivos. Por ejemplo, según el estudio realizado por la Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial (DGPOT) en 2000, la aplicación del voto constructivo de censura ha sido un éxito «ya que sólo 59 municipios utilizaron de manera incorrecta esta facultad, beneficiando a grupos con intereses personalistas» (DGPOT, 2000: 14). Esto refleja en parte los cambios producidos por la Ley de Municipalidades de 1999 (PROCASUR, anexos, 2001: 2). De manera semejante, la Ley de Partidos Políticos de 1999 establece una normativa para la participación de mujeres en las listas de partidos políticos, en la que al menos el 30 % de los miembros que conforman una lista deben ser mujeres.

Al mismo tiempo, sin embargo, subsisten algunas tendencias negativas. Con respecto a la participación femenina, por ejemplo, el número de alcaldesas aumentó a 20 en las elecciones municipales de 1999, pero siguen siendo sólo el 6,36 % de todos los alcaldes (Ardaya, 2001: 37). Más aún, la gran mayoría de concejales son suplentes (1.182 contra 252 concejales titulares), relegando su participación a un segundo plano. Simultáneamente, las mujeres son víctimas de agresiones políticas, violencia y discriminación (ACOBOL, citado en Ardaya, 2001). Ha habido casos de mujeres encerradas en cuartos hasta que renunciaron a su cargo, y casos en los que han sido golpeadas por concejales varones. De acuerdo con la Asociación de Concejales de Bolivia —ACOBOL—, ha habido 34 casos de agresión política contra mujeres, pero ninguno ha sido perseguido judicialmente.

De manera más general, la participación y la representación democrática siguen lejos de ser ideales. Por ejemplo, en las elecciones municipales de 1999, de los 314 alcaldes,⁹ sólo 23 fueron elegidos por mayoría absoluta, «representando un 7,31 % del total de municipios del país. En las elecciones municipales de 1995, de 311 municipios, sólo el 13,5 % fue elegido por mayoría absoluta. Esta relación demuestra que la elección de alcaldes por mayoría absoluta ha disminuido casi un 50 %» (DGPOT, 2000: 5). La LPP sigue siendo sobre todo un fenómeno rural, a pesar de que sólo el 30 % de la población boliviana vive en áreas rurales, de acuer-

do con el censo de 2001. En las comunidades indígenas (que representan la vasta mayoría de la población rural), la situación no es mucho mejor en términos de representación local. Según Albó, «a medida que han transcurrido los años, ha ido prevaleciendo la lógica partidaria por encima de la comunal y gremial» (Albó, 1999: 38). Si bien muchas veces este alejamiento de las bases es comprensible por parte del candidato, la mayoría de las veces es causado por intereses particulares.

En términos económicos, la situación es igualmente ambigua. A pesar de que los fondos de coparticipación tributaria casi se duplicaron en términos reales entre 1994 y 1998 (UDIM, 2000: 156), el crecimiento demográfico y la caída de los ingresos gubernamentales han producido un descenso en los fondos *per cápita* de 32 millones de dólares a 23 (entrevista a Diego Ayo, La Paz, 2002). Más aún, existe una dependencia creciente en financiamiento proveniente del gobierno central, pues los gobiernos municipales han descuidado fuentes potenciales de ingresos propios (Ameller, 2002; entrevista a Diego Ayo, La Paz, 2002).

Institucionalmente, el cambio más significativo de los últimos años fue la promulgación de la Ley del Diálogo Nacional (LDN) en julio de 2001. La LDN reforzó la LPP al integrar la nueva Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). La EBRP es el resultado de la inclusión de Bolivia en la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de Países Altamente Endeudados (HIPC), que ha provisto de un promedio de 105,1 millones de dólares al año para iniciativas de combate a la pobreza por medio de la reducción de la deuda externa. En efecto, las instituciones que forman la base de la LPP participan ahora en un proceso nacional para determinar las formas de emplear estos recursos.

Mientras que la LDN ha creado expectativas y ha contribuido a la consolidación de la LPP, su efecto real ha sido contribuir a una recentralización de las políticas de salud y educación. Como explica Ameller (2002: 90), uno de los grandes perdedores con la aplicación de la LDN fue el proceso de descentralización «porque contando aún con las condiciones extraordinarias para profundizarse y la voluntad de un equipo técnico de gobierno, acabó ganando la miopía centralista, llevada a su máxima expresión en los Ministerios de Educación y Salud, los que desde un inicio [...] ignoraron el proceso de descentralización [...]». De manera significativa, esto refleja muchos de los problemas señalados arriba con respecto a la planificación participativa. Diego Ayo afirma que la decisión de gastar los recursos del HIPC en infraestructura, salud y educa-

ción se debe a que vieron que los recursos de participación popular estaban siendo despilfarrados, y entonces lo mejor era «decirles, nosotros los técnicos, en qué gastar esos recursos. Lo cual termina siendo contraproducente porque es poco flexible. No hay ninguna partida para generar empleos, por ejemplo» (entrevista a Diego Ayo, La Paz, 2002). Claudia Ranaboldo también señala que la LDN ha supuesto un retroceso, pues el proceso no incluye a las OTB. Los alcaldes simplemente asistieron al diálogo y presentaron sus demandas como una lista de la lavandería (entrevista con Claudia Ranaboldo, 3/7/2002).

Las experiencias con la LPP (y la LDN) hasta la fecha destacan las limitaciones de la reforma local para abordar lo que son realmente problemas nacionales. Solamente políticas nacionales de desarrollo, dirigidas por un Estado central fuerte, pueden resolver estos temas tanto debido a su magnitud como a que las soluciones parciales no hacen más que exacerbar las desigualdades regionales. Aunque esto crea tensiones inevitables entre el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, para no mencionar a los actores locales que se sienten excluidos, no hay alternativa. La forma de manejar estas tensiones dependerá de la fortaleza no sólo de las instituciones involucradas, tanto nacionales como subnacionales, sino de los actores mismos. Como lo demuestran la ola de protestas y la campaña presidencial de 2002, falta mucho para lograr un verdadero diálogo nacional en Bolivia. El hecho de que los protagonistas de las protestas fueran grupos indígenas y productores de coca —los actores rurales más favorecidos por la LPP— sugiere que la reforma institucional y la democratización permanecen inconclusas.

En conclusión, la complejidad del proceso boliviano de descentralización subraya, desde una perspectiva comparativa, la relación ambigua entre descentralización, democracia y Estado central. Aunque el proceso de descentralización puede incrementar la participación democrática, existe el riesgo de lo que Diego Ayo ha llamado sobremunicipalismo, basado en la creencia de que el municipio lo resuelve todo (entrevista, La Paz, 2002). Esto es evidentemente imposible, pero existe el riesgo de que las políticas estatales —aunque bienintencionadas— creen expectativas populares excesivas, que acaben en espacios de frustración, inestabilidad política y, en el peor de los casos, en una variedad de tendencias antidemocráticas o violentas, pero que responden a las demandas populares.

Notas

1. Ésta es una versión revisada de *La Construcción del Estado por la Sociedad Civil. La Ley Boliviana de Participación Popular y el Desafío de la Democracia Local*, Documentos de Trabajo del INDES, Washington, D. C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Inter-American Development Bank, 2001. Quiero agradecer el apoyo de María Eugenia Brockmann y Julián Durazo en la preparación de este trabajo.

2. Para saber más sobre este marco teórico, véase Oxhorn, Tulchin y Selee, en prensa.

3. Los recursos financieros pueden ser autogenerados, transferidos por el gobierno central o ambos. Este tipo de transferencias desempeña un papel redistributivo muy importante en países que padecen de inequidades regionales.

4. Más de 16.000 OTB habían sido reconocidas legalmente a mediados de 1997 (Galindo Soza, 1998: 241).

5. Bajo la Ley de Municipalidades de 1999, los alcaldes no pueden ser destituidos en el último año de su mandato.

6. Bajo la Ley del Diálogo Nacional de 2001, las organizaciones productivas están ahora contempladas en la LPP.

7. Las OTB representan también el mecanismo mediante el cual habrían de incorporarse las instituciones tradicionales de gobernabilidad comunitaria al Estado boliviano —aspecto que retomaré en el próximo apartado.

8. Es también importante señalar que muchas de las quejas (la mitad según uno de los estudios) eran infundadas o inapropiadas por otras razones. Véase Guzmán, 1998: 150.

9. El número de municipalidades se incrementó en 3 desde 1995 y se prevé que alcance los 324 antes de las próximas elecciones municipales.

Bibliografía

- Albó, Xavier (1999), *Ojotas al poder. Cuatro años después*, Cuadernos de Investigación CIPCA, n.º 53, La Paz, CIPCA y PADER.
- Ameller (2002), *Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desencuentros*, La Paz, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación/CO-SUDE.
- Archondo, Rafael (1997), «La aplicación de la Ley de Participación Popular», en Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 273-302.
- Ardaya, Gloria (2001), *Participación política y liderazgo de mujeres en Bolivia*, La Paz, Centro de Información y Estadística de la Mujer - CIDEM, PROLI D/BID.

- Ardaya Salinas, Rubén (1998), *El comité de vigilancia al auxilio de la democracia municipal*, Descentralización y participación, n.º 3, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Ayo, Diego (1998), «Los distritos municipales», en Unidad de Investigación y Análisis, *Participación popular...*, pp. 27-65.
- Barbery Anaya, Roberto (1997), «Una revolución en democracia», en Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 45-57.
- Booth, David, Clisby, Suzanne y Charlotta Widmark (1997), *Popular Participation: Democratising the State in Rural Bolivia*, Estocolmo, Swedish International Development Cooperation Agency.
- Cárdenas, Víctor Hugo (1997), «El rescate de los viejos postulados», en Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 21-26.
- Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial (DGPOT) (2000), *Elecciones Municipales 1999, Alcaldes y Concejales del 2000*, Serie de Cuadernillos de Investigación n.º 11, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, VPE y PP, septiembre.
- Galindo Soza, Mario (1998), «La participación popular y la descentralización administrativa», en Juan Carlos Chávez Corrales, coord., *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, pp. 223-282.
- Gray-Molina, George (1998), *Exclusion, Participation and Democratic State-Building*, ponencia presentada en el seminario Democratic Viability in Bolivia, Latin American Centre, St. Antony's College, University of Oxford, 25 de febrero.
- Grebe López, Horst (1997), «La Ley de Participación Popular», en Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 171-184.
- Guzmán Boutier, Omar (1998), «Denuncias del comité de vigilancia o cuán efectivo es el control social», en Unidad de Investigación y Análisis, *Participación popular...*, pp. 132-153.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (1999), *Relatorio: entrevista con Carlos Hugo Molina*, en Taller de Expertos.
- Oxhorn, Philip, Tulchin, Joseph S. y Andrew Selee, eds. (en prensa), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington, D. C., Johns Hopkins Press/Woodrow Wilson Center Press.
- Porcel, Abdón y Laurent Thévoz (1998), «Asignación, ejecución y rendición de cuentas del POA municipal», en Unidad de Investigación y Análisis, *Participación popular...*, pp. 92-131.
- Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Desarrollo Humano en Bolivia 1998*, La Paz, Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo.

- Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR) (2001), *Desarrollo de Ofertas PROCASUR en Desarrollo Local (Caso Bolivia)*, La Paz, PROCASUR.
- Rondinelli, Dennis (1981), «Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries», *International Review of Administrative Science*.
- (s.f.), «What is Decentralization?», en Jennie Litvack y Jessica Seddon, eds., *Decentralization Briefing Notes*, WBI Working Papers, World Bank Institute en colaboración con la red PREM.
- Rojas Ortuste, Gonzalo (1998), *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*, Descentralización y participación, n.º 1, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Rojas Ortuste, Gonzalo y Laurent Thévoz (1998), «Presentación general», en Unidad de Investigación y Análisis, *Participación popular...*, pp. 11-23.
- Sánchez de Lozada, Gonzalo (1997), «Bolivia debe cambiar», en Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 19-20.
- Secretaría Nacional de Participación Popular (1997), *El pulso de la democracia*, La Paz, República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular y Editorial Nueva Sociedad.
- Seligson, Mitchell A. (1998), *The Political Culture of Democracy in Bolivia: 1998*, La Paz, mimeo para U.S. Agency for International Development.
- Taller de Expertos (1999), *Relatorio, Taller de Expertos*, Municipios y cultura institucional democrática, 7 de marzo, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000.
- Unidad de Desarrollo Institucional Municipal, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (UDIM) (2000), *Participación Popular en Cifras, Volumen III*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Unidad de Investigación y Análisis (1999), *Lectura de los datos del voto constructivo de censura*, Serie de Cuadernos de Investigación, n.º 2, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.
- (1998a), *Participación popular. Una evaluación aprendizaje de la Ley 1994-1997*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.
- (1998b), «El proceso social de introducción de demandas», en Unidad de Investigación y Análisis, *Participación popular...*, pp. 69-91.
- Vargas R., Humberto (1998), *Los municipios en Bolivia: son evidentes los avances con participación popular*, Cochabamba, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

Las reformas educativas en Chile y Uruguay: descentralización orientada al mercado *versus* centralismo estatista. Acciones y resultados de dos modelos de transformación educativa

Fernando Filgueira y Juan Ariel Bogliaccini

Introducción

La descentralización promete mayor eficacia, mejor eficiencia de localización, responsabilización de quienes proveen los servicios educativos y participación local. Pero también estos procesos afrontan riesgos tan ominosos como las promesas que los sustentan: inequidad, neolocalismo, clientelización, pérdida de la calidad del gasto público y sobrecarga de demandas.¹ De este modo, para alcanzar las promesas y sortear los riesgos, no es la descentralización *per se* la estrategia más indicada sino la combinación de contextos sociales y políticos concretos sometidos a instrumentos específicos de centralidad y descentralización.

La educación, y en particular la educación primaria, constituye un sector clave para evaluar el grado en el cual las promesas y los riesgos se han materializado, así como identificar los correctivos necesarios que durante los últimos quince años debieron aplicarse para evitar los riesgos y contribuir al logro de las promesas. La educación primaria ofrece un bien que es al mismo tiempo público y privado, que recluta con base territorial pero pretende grados mínimos de homogeneidad nacional, que reconoce la desigualdad pero busca moderarla y que incorpora en su gestión a los niveles nacionales, subnacionales, locales y a las propias unidades de ejecución.

Mediante el estudio de las transformaciones y logros de Chile y Uruguay en educación proponemos un análisis cuya meta central es apartarse del ritualismo que ha transformado al medio (descentralización) en un fin en sí mismo. Por el contrario, estos procesos serán evaluados según los impactos que incidieron sobre la eficacia, eficiencia y equidad de

los sistemas (en indicadores tales como matriculación, eficiencia interna, aprendizaje y tasas de licenciatura). En particular se observará el impacto de una reforma centralista y estatista *versus* otra descentralizadora y de subsidio al sector privado en lo que hace a cobertura en educación secundaria e inicial, segmentación social y aprendizajes en primaria.

La comparación es pertinente dado que estos dos países ensayaron muy diferentes formatos en sus importantes reformas educativas desde mediados de los ochenta y finales de los noventa. Chile optó, desde los ochenta por un sistema de cuasimercados internos con la puesta en marcha de una política de descentralización municipal y una política de subvenciones que permitió la expansión de proveedores privados. En 1991 se establece un sistema de premio a los logros educativos basado en la autonomía del centro educativo y se produce una recuperación de cierta injerencia central en políticas redistributivas para el conjunto del sistema. Uruguay prefirió mantener en la última década un sistema altamente centralizado, con fuertes políticas de mejoramiento centralizadas que combinaron gasto de orientación universal con gasto focalizado, mínimas concesiones a las autonomías subnacionales y de los centros, y fuertes mecanismos redistributivos desde el nivel central.

La evaluación de los logros y limitaciones de estas diferentes rutas reformistas constituye una lección fundamental para avanzar en los procesos de delimitación de potestades y atribuciones en los niveles centrales, subnacionales y de ejecución directa de las políticas educativas, en particular, y de políticas públicas, en general. Este trabajo procura ofrecer un primer paso en dicho sentido. Mucho se ha evaluado la experiencia chilena y uruguaya, pero, en general, la comparación ha sido sobre lo pasado. Vale pues considerar la evolución comparada de estos sistemas y avanzar en hipótesis acerca del posible vínculo entre esta evolución y las estrategias reformistas que cada país ensayó.

Para ello se presenta, en primer lugar, una discusión conceptual y una tipología acerca de las formas y modos de la descentralización; en segunda instancia, presentamos las transformaciones concretas desarrolladas en Uruguay y Chile sobre los sistemas educativos. Finalmente, se analizan los resultados en materia de segregación, calidad y aprendizajes.

En este trabajo se defiende la idea de entender la descentralización como un fenómeno multiforme que se manifiesta esencialmente en tres modalidades: territorial, funcional y de mercado. La opción chilena utiliza instrumentos de mercado y de descentralización territorial, que inci-

den sobre los niveles de autonomía funcional. Uruguay, por el contrario, mantiene la administración central y estatal utilizando instrumentos de focalización y equidad definidos e implementados desde el centro mismo de la administración pública.

Los resultados en uno y otro caso ofrecen tres conclusiones fundamentales: a) existe una importante ganancia potencial como consecuencia de integrar al sector privado como aliado estratégico del público, especialmente en lo que se refiere a las metas de cobertura. Ello se manifiesta claramente en los logros de Chile en contraste con el modesto avance uruguayo, en educación media. b) El modelo de subsidio privado y de municipalización presenta serios problemas de segregación poblacional y de segmentación de calidad. Si bien es posible establecer correctivos a estas dinámicas, Uruguay parece haber logrado, desde una lógica centralista, mayores efectos en materia de equidad. c) Más allá de las mejoras en materia de calidad perceptibles en la primera mitad de la década chilena, los problemas señalados en el punto b parecen haber afectado a la posibilidad de avanzar en materia de equidad de aprendizajes. El modelo de mercado y gestión municipal y la idea de sistemas de información sobre calidad no están siendo capaces de revertir los efectos de la histórica segregación y segmentación ni la reproducción de la misma bajo el nuevo modelo. Por su parte, Uruguay, en tanto arrastra serios problemas de cobertura en la educación media debido a un centralismo inoperante de recursos insuficientes, logra con un modelo centralista, con énfasis en la equidad en educación inicial y primaria, traducir dichos esfuerzos en importantes logros en la calidad y equidad en los aprendizajes de los niños.

Los niveles y las formas de la descentralización educativa

Antes de adentrarnos en el análisis de las repercusiones de la descentralización educativa es importante establecer algunas precisiones. Existen tres formas esenciales de la descentralización educativa: la delegación o devolución de poder a instancias políticas y administrativas subnacionales (provincias, Estados, departamentos, municipios, etc.), el otorgamiento de autonomía a la unidad ejecutora específica (en este caso las escuelas o centros educativos) y la incorporación de actores y lógicas descentralizadas según el mercado y la sociedad civil.

Tal como señalan Winkler y Gershberg (2002) dos de estas formas de la descentralización educativa responden a preocupaciones y procesos políticos diferentes y procuran afrontar desafíos distintos. Si la descentralización educativa en unidades subnacionales de base territorial forma parte de un proceso general de descentralización de los Estados nacionales, la creciente autonomía de las escuelas posee una fuerte especificidad y articulación con los procesos propios de reforma educativa que han marcado la década de los noventa.

En la primera forma de descentralización el Estado mantiene el financiamiento y la provisión del servicio, pero la unidad política es subnacional. En el segundo caso, predominan las formas de tercerización con las que el Estado mantiene el financiamiento (a veces incluso pasa a compartirlo), pero delega la ejecución en una unidad no estatal (ONG, comunidades locales, asociaciones de padres, escuelas *charter* y empresas privadas con y sin fines de lucro).

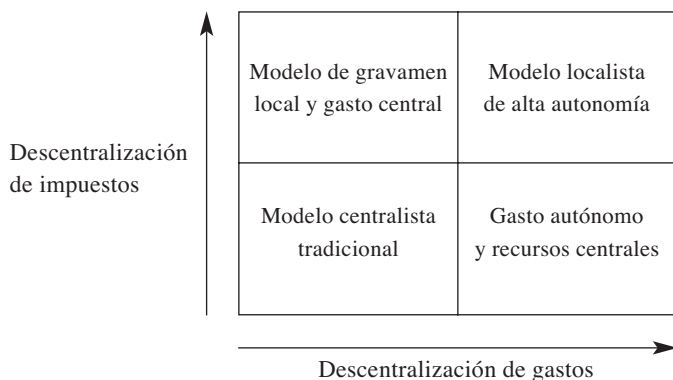
Resulta claro que esta segunda forma de descentralización no implica *necesariamente* la delegación de la ejecución en terceros (el Estado podría reconocer autonomía en centros del propio Estado) pero de hecho ésta ha sido la modalidad predominante en la región.² También es posible pensar que la tercera forma de la descentralización puede realizarse acotando, y mucho, la autonomía de las escuelas (en la medida en que existan directivas centrales relativas a quienes pueden ser proveedores y a las reglas para su funcionamiento y provisión del servicio).³

En cualquier caso las diferentes modalidades de la descentralización prometen, en distinto grado, mayor eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, participación y, eventualmente, equidad en el sistema educativo. Sin embargo, existen ciertos riesgos en estas estrategias que deben ser evaluados con mayor detalle.

a) La descentralización como devolución de poder en niveles subnacionales de base territorial

La descentralización político-territorial incluye las dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estados o departamentos, como a las ciudades y municipios (Bossert, 1996). Puede establecerse un marco analítico sim-

ple respecto al problema de la descentralización de recursos y gastos que arroja cuatro tipos posibles (BID, 1994).



La idea de descentralización ha constituido hasta hace pocos años un punto de consenso poco común entre grupos con diferente orientación ideológica. Asociada a la idea de eficiencia y mercado en la literatura neoclásica y a las nociones de democracia y participación en las miradas de la izquierda, la descentralización parece convencer a unos y otros. Recientemente este aparente consenso se ha cuestionado por la evaluación de algunas experiencias en la región. Tal vez la advertencia más importante que las recientes experiencias sobre descentralización arroja, es que ello puede significar cosas muy diferentes dependiendo de las realidades previas en el ámbito social y los legados en materia de políticas públicas, especialmente políticas sociales. Asimismo algunos de los potenciales efectos perversos de la descentralización serán más o menos probables dependiendo de variables políticas y político-administrativas de los Estados en cuestión.

El fundamento económico de la descentralización sostiene que descentralizar la toma de decisiones otorgará mayor participación a los «consumidores», redundando en un incremento de su bienestar. Si por su parte el financiamiento y la oferta de educación se decide en el nivel local, será mayor aún el incremento del bienestar. Es en definitiva una forma de adecuar demanda y oferta acercando al consumidor y al prestatario del servicio. Tales instancias subnacionales —en tanto representen

adecuadamente el alcance espacial del bien ofrecido — garantizarían que las cantidades ofrecidas se adecuen a la demanda, que su costo sea solventado por sus reales beneficiarios y los beneficios consumidos por los reales aportantes. La cercanía de prestatarios y receptores incrementa así la eficacia «alocativa» y consistencia distributiva (ajustando esfuerzo fiscal, beneficios y servicios) de los programas sociales. Permite también, en esta versión, incrementar la *accountability* de los gestores y la participación de la comunidad.

En una realidad en donde las unidades subnacionales poseen capacidad de recaudación para cumplir sus funciones básicas de *welfare* este modelo funcionaría, en la perspectiva neoclásica, óptimamente. Pero éste no es el caso. La distribución de capacidades fiscales intranacionales dista de ser homogénea. Más importante tal vez sea que las jurisdicciones subnacionales no han sido creadas, ni lo serán, procurando reflejar los alcances espaciales de los bienes que administran para una población determinada. *Spill-overs*, inconsistencias aportante-beneficiario y la necesidad de articular población local, autoridades locales y autoridad central, persisten y crean una serie de problemas que pueden invertir los resultados positivos que se esperan de la descentralización en el modelo del federalismo fiscal.

b) La descentralización como otorgamiento de autonomía en unidades subnacionales de carácter funcional

Otorgar mayores potestades a las escuelas puede ir de la mano de los procesos de descentralización territorial que mencionábamos, pero es posible que sin descentralización territorial se produzca una creciente autonomía escolar. Otorgar al director, al director y los profesores o a la comisión de padres la potestad de contratar y despedir profesores, modificar pautas del currículo o definir en qué se utilizan parte de los recursos escolares, no requiere de una autoridad genérica territorial de carácter subnacional. Holanda e Inglaterra son un buen ejemplo de ello, con porcentajes mayoritarios de las decisiones ubicadas en la esfera de autoridad de la escuela, un muy bajo porcentaje en la autoridad local y aproximadamente un tercio de las decisiones en el centro.

Álvarez (2002) propone al menos tres dimensiones para pensar el tema de la autonomía escolar: a quién se otorga dicha autoridad, qué as-

pectos del quehacer escolar pasan a ser decisión de la escuela y qué recursos se le brinda a la escuela para uso autónomo. Considerando estas tres dimensiones es evidente que las experiencias internacionales y regionales muestran una amplia variedad de formatos de autonomía escolar. Mientras algunas escuelas han aumentado notoriamente su autonomía en lo que se refiere a la autoridad de elegir y despedir maestros, otras lo han hecho en lo relativo a los planes de estudio, y aún otras en la planificación y los gastos no salariales. En cualquier caso es poco común que el centro otorgue autonomía total a la escuela y es impensable la ausencia de criterios de certificación, controles de calidad y controles fiscales por parte de la autoridad educativa central. Esta presencia «última» de la autoridad central responde a dos principios o consensos simples. En primer lugar, la educación básica y media no es meramente un bien privado, es también un bien público que la autoridad central no puede renunciar a fiscalizar, al menos parcialmente. En segundo lugar, la educación constituye o al menos debe constituir una estructura básica de oportunidades orientada a igualar las posibilidades de acceso al bienestar en una sociedad desigual y con normas legales que garantizan la reproducción intergeneracional de las desigualdades. El papel de la educación debiera ser moderar dichas desigualdades y su transmisión intergeneracional.

Por ello la «autonomía escolar» cuenta no sólo con defensores sino también con detractores. Debe entenderse que el problema de la equidad no es el propósito central de la autonomía escolar. Ésta se orienta antes a facilitar la participación de padres y comunidad, a la eficiencia del centro individual y a la calidad de estos centros, más que al logro de la equiparación educativa. El hecho de que buena parte de estas innovaciones hayan surgido en el mundo desarrollado advierte sobre los impactos que una transferencia no crítica de las mismas puede tener en América Latina, la región más desigual del mundo.

c) La descentralización como delegación de decisiones en la sociedad civil y los mercados

Desde que en 1962 Friedman popularizara la idea del *voucher* o cupón educativo, para muchos críticos de los modelos centralistas y estatistas de educación, la alternativa consiste en dejar una parte importante de las decisiones del sistema en manos de los consumidores y proveedores pri-

vados. En el sistema puro de *vouchers* el Estado tan sólo financia y, eventualmente, regula con criterios mínimos de calidad. El resto lo hacen los individuos al llevar a sus niños y sus *vouchers* a una u otra escuela y a las empresas privadas educativas con o sin fines de lucro que diferenciarán su oferta para captar más clientes.

Rara vez puede implementarse un sistema puro de estas características al igual que rara vez el mercado puro opera en cualquier actividad. Lo que es más, es muy poco probable que en educación, con el tradicional peso del sector público como financiador, regulador y proveedor se pueda dar sin más un paso a mercados tan radicales. Por ello, lo que ha predominado ha sido la creación de cuasimercados en donde mediante un subsidio a la oferta o la demanda se favorece la expansión de los proveedores privados y se los pone en competencia entre sí y con el viejo sector público.

La idea fundamental detrás de estos modelos es clara y evidente: la confianza en la competencia y la lógica de mercado para mejorar la eficiencia y calidad de los centros educativos. Aquí, a diferencia de los modelos de autonomía escolar, la búsqueda de eficiencia y calidad no se apoya tanto en la participación local, en la incorporación de padres o en la posibilidad del gobierno central de evaluar resultados de dicha autonomía de gestión y tomar decisiones sobre la continuidad o no de los directores o gestores. Por el contrario, el modelo es el de la competencia, como mecanismo dinámico que opera presionando a la mejora de cada unidad y a la mejora agregada del sistema. Mientras que el quid de la descentralización territorial se encuentra en el «contrato fiscal» y el «contrato democrático» y el de la autonomía tiende a remitirse al problema del «agente principal» y a la «responsabilización» o *accountability*, el de los subsidios a la esfera privada se enmarcan en la discusión de la competencia y los mercados.

Sin embargo, como señala González (2002), el problema central de la educación es que las tres condiciones que operan en «mercados de confianza» no están necesariamente presentes en el sistema: contratos que especifiquen eventos mensurables, verificables por terceros, y cuyo cumplimiento sea exigible. La ausencia de una o más de estas condiciones hacen muy complejo el logro de sistemas correctivos dinámicos que incrementen calidad y eficiencia, tanto para proveedores privados, como públicos. La creencia de que es más favorable separar al juez último que garantiza la posibilidad de exigencia en el cumplimiento del contrato del

proveedor está en la base de la defensa de este tipo de modelo de mercado. Pero en sistemas de información imperfecta, profundamente asimétrica y de capacidades diferenciales de los consumidores, la alternativa privada abre tantos problemas como los que soluciona.

Equidad, calidad y eficiencia: riesgos de la descentralización en la educación

Segmentación educativa desde la demanda: reclutamiento territorial y efecto «descreme»

La distribución de la población en diferentes centros educativos responde a una multiplicidad de factores. En el caso de la educación primaria es muy marcado el sesgo territorial en el reclutamiento. Lo es menos en el ciclo medio de la enseñanza. Pero en sociedades con altos niveles de desigualdad existen dos grandes fuentes de riesgo de segregación educativa: la base territorial de reclutamiento y la existencia de una oferta segmentada en materia de calidad y costos. Por segregación educativa debe entenderse la situación en la cual la experiencia educativa del individuo tiende a desarrollarse y compartirse esencialmente en individuos de su misma extracción social. Esta segregación va en detrimento no sólo de la formación del carácter ciudadano de la población sino también del aprendizaje. Está documentado en la literatura el efecto que la segregación educativa posee sobre el aprendizaje, la repetición, la asistencia y la deserción escolar.

El caso uruguayo constituye un buen ejemplo de los procesos e impactos de la segregación educativa. Una sociedad tradicionalmente igualitaria y con una residencialidad heterogénea en lo que hace a la composición social del típico barrio montevideano, en los últimos veinte años ha asistido a un creciente proceso de segregación territorial. Este proceso ha afectado profundamente a una dicotomía virtuosa que existía entre un sistema educativo público hegemónico y barrios heterogéneos. El resultado era una escuela pública socialmente heterogénea en centros que favorecía no sólo la experiencia ciudadana temprana sino también el aprendizaje y diversos logros educativos basados en la diversidad de modelos de rol. En la actualidad, sin embargo, resulta absolutamente clara la se-

gregación educativa. Las escuelas educan cada vez más a estratos homogéneos y el capital social y humano se distribuye de forma crecientemente regresiva.

Es muy complejo atacar esta fuente de segregación pero existen algunas alternativas «centrales» para afrontarla. La primera es incrementar la calidad y servicios ofrecidos en las escuelas de barrios y regiones más desfavorecidas. Ello no sólo tiene un efecto positivo al redistribuir recursos hacia estas poblaciones, sino que minimiza el efecto segregador de la base territorial. En efecto, los sectores sociales de mayor capacidad económica que viven en estos barrios pobres tienden a optar por alternativas privadas (o redefinen, mediante declaraciones falsas de residencia, la escuela que les debe asignar por la autoridad administrativa) lo que agudiza, por efecto «*descreme*», la segregación. Una oferta atractiva en calidad y servicios (por ejemplo escuelas de tiempo completo) tiende a lograr un porcentaje levemente mayor de retención de sectores medios y aun medios altos. La creación de nuevas escuelas en zonas que combinan o están en el límite entre poblaciones de diferentes estratos sociales⁴ y que ofrecen servicios de calidad es otra alternativa para el futuro de estos procesos.

La otra forma más radical de afrontar este problema se basa en disminuir la centralidad del principio territorial en la asignación de niños a escuelas. Una estrategia «centralista» podría definir desde su instancia específica la creación de escuelas equilibradas socialmente (lo que requiere de un sistema de transporte gratuito y fiable para los niños)⁵ en donde si bien se tiene en consideración las distancias, se enfatiza el logro de escuelas socialmente heterogéneas.

Para muchos autores la mejor forma de luchar contra la segregación es radicalmente diferente a la lógica centralista aquí propuesta. Quienes abogan por el subsidio puro a la demanda argumentan que si se entregara un *voucher* educacional a cada padre o madre y si se contara con un sistema de información adecuado de la calidad de los proveedores, ello permitiría un uso racional de los recursos y una combinación social más equilibrada. Algunos de estos autores reconocen el problema de la desigualdad y los desiguales recursos que poseen los padres para elegir y enviar a sus hijos a las mejores escuelas, pero indican que basta con estratificar el *voucher* generando un incentivo adicional, para captar los alumnos de contextos desfavorecidos y así superar este problema.

Existen sin embargo dos problemas serios con los modelos implantados en América Latina, especialmente en el caso chileno, en que se

crea la figura del sistema privado subvencionado pero se mantiene también la escuela pública. Por un lado se produce un riesgo de segregación educativa por subsistema que se suma a la segregación de base territorial. Si antes las formas de la segregación se producían por razones de residencia y por la capacidad de los sectores altos de «salir» del bien público y contratar un sistema privado, ahora se agrega otra posibilidad de «salida» del sistema público para sectores medios y medios-bajos que no podrían pagar el privado: la figura del privado subvencionado. Ello implica eventualmente que los centros educativos del sistema público se vacían no sólo de élites sino también de clases medias.

La aplicación del mismo sistema de incentivos al sistema público no necesariamente soluciona este problema, ya que el efecto *descreme* se produce por una idea generalizada de que las escuelas privadas son mejores que las públicas, y tal vez más importante, porque dichas nociones se manifiestan en la composición social de las escuelas de uno y otro tipo cerrándose así un círculo de profecía autocumplida. Por otra parte a igual valor del *voucher*, una escuela o liceo, si no tiene cupos suficientes y debe elegir entre muchos potenciales alumnos, elegirá al estudiante menos problemático y al que le genere menores costos.⁶ Dichos alumnos rara vez provienen de los contextos sociales más desfavorecidos.

En este sentido es comprensible no sólo la crítica de los «centralistas» sino también la crítica y alternativa opuesta de algunos acérrimos defensores del sistema de *vouchers* que indican que el *voucher* a medias y sin correctivos para equidad no funciona, pero que tampoco lo hacen los modelos centralistas. Para estos autores debe crearse un sistema enteramente privado de educación, subsidiado por el Estado y con *vouchers* de mayor valor en los sectores más pobres (permitiendo el copago en los sectores que así lo deseen).⁷

Segmentación educativa desde la oferta: recursos diferenciales, copago privado y exigencias diferenciales

Quienes defienden las propuestas descentralizadoras sostienen que la eficiencia y eficacia de los sistemas de prestación social se verían favorecidas; quienes hacen una llamada a la cautela apuntan a los problemas de inequidad distributiva que estos procesos pueden acarrear. El problema más serio en esta área se refiere a la diferente capacidad fiscal, técnica y

política de regiones y municipios, dados los niveles de desarrollo económico, los tipos de actividad predominantes y su grado de «tasabilidad», así como al propio aparato fiscal regional o municipal.

Por su parte, debe considerarse que los mercados distribuyen bienes de forma desigual, social y espacialmente. Mercados ineficientes y con fuerte rigidez agudizan dicha inequidad. En América Latina en particular, este problema adquiere dimensiones alarmantes en los diferenciales de desarrollo regional y rural-urbano. Los Estados centrales han tenido en este sentido un rol redistributivo de riesgos y beneficios. Si bien en muchos casos dicho rol se ha desdibujado o aun ha profundizado inequidades regionales, la tendencia redistributiva se ha visto reforzada en los casos en que sus gobiernos debieron afrontar la aprobación popular por mecanismos democráticos.

En este contexto, si la descentralización es utilizada como un mecanismo que incrementa la *accountability* tanto de las autoridades locales como del gobierno central, el sistema político se encargará de contrarrestar o al menos atenuar las inequidades distributivas que la redefinición de unidades territoriales fiscales conlleva. Si ello no es así, la descentralización significa básicamente el quiebre de los principios de solidaridad centralistas y la profundización de las desigualdades regionales y rural-urbana.

El caso chileno durante el gobierno de Pinochet es un buen ejemplo de esto. La ausencia de mecanismos participativos reales comunitarios y de transferencia de recursos significativos desde el gobierno central a las nuevas unidades administrativas llevó a una agudización de la estratificación regional. Este experimento fue pertinentemente tildado de desconcentración regional y alcaldización de los municipios (el alcalde no era electo sino nombrado por Pinochet) y no de descentralización.

Con la apertura democrática se impusieron dos reformas que permitieron hacer frente, al menos parcialmente, al problema. Por un lado, se introdujeron mecanismos participativos y electivos para la selección de las autoridades locales, por el otro se incrementó un fondo de solidaridad basado en rentas generales e ingresos fiscales de las autonomías y municipios más ricos, lo cual permitió cubrir las deficiencias fiscales de las unidades más pobres.

Es interesante anotar que fue posible impulsar estas reformas y sostenerlas en democracia y en presencia de partidos fuertemente institucionalizados en el ámbito nacional. En otras palabras, si la descentralización

se realiza en naciones fuertemente heterogéneas y estratificadas local y regionalmente, sin ninguna institución u actor que habilite la redistribución de poder político interregional y lo efectivice en instituciones *accountables* locales, el resultado más probable será agudizar las inequidades distributivas.

Inequidad de resultados: efectos de la calidad segmentada y del efecto pares

En materia de resultados o logros educativos, las políticas descentralizadoras se enfrentan al riesgo de la segmentación de la calidad de la educación como consecuencia de la propia lógica de mercado. Asimismo, esta segmentación de la calidad de la oferta puede generar la segregación social a partir de la división social en los compartimentos estancos segmentados.

Sin lugar a dudas esta lógica estima posible la movilidad social ascendente, pero es necesario preguntarse sobre los sectores sociales menos favorecidos y sus posibilidades reales de ser admitidos por un sistema de libre juego sin correctivos estatales que tiendan a generar equidad. Máxime debe hacerse esta pregunta en sociedades desiguales o previamente segmentadas como son las sociedades latinoamericanas.

Es factible, en este sentido, que el libre juego de asignación de recursos genere sesgos de calidad en detrimento de estos sectores más carenciados. Reforzando esta lógica, subyace el riesgo del empobrecimiento de los sectores menos favorecidos como consecuencia de la movilidad ascendente de sus capas superiores en términos de logro educativo. Es decir, si los niños con mayor capacidad de aprendizaje abandonan sus escuelas de origen hacia otros centros educativos de mejor calidad, pero otra cantidad de estos niños se ve imposibilitada de hacerlo, tendríamos dos posibles consecuencias: por un lado, estos sectores movilizados serían favorecidos por el efecto pares de los niños ubicados en mejores escuelas, lo que mejoraría su capacidad de aprendizaje tanto como la calidad del mismo, generando, para ellos, mayor equidad respecto de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, aquellos niños que quedan atrapados en las peores escuelas del sistema también experimentan el efecto pares, pero en una situación de empobrecimiento intelectual que los potenciaría negativamente. La calidad de su educación se vería amenazada

por el propio empobrecimiento del grupo social al que pertenecen y del que no logran movilizarse ascendentemente.

Dos modelos de reforma claramente diferenciados

A. Uruguay: el modelo centralista y el énfasis en la equidad

1. Una tradición centralista inconsistente: asignación central de contenidos y financiamiento renunciando a la autoridad en la asignación de recursos humanos

Uruguay no desarrolló, en la reforma educativa llevada a cabo en 1995, políticas de descentralización. La administración y toma de decisiones sustantivas continuaron centralizadas. A pesar de que en los últimos años se ha instalado en el medio educativo la discusión respecto al grado en que la autonomía de los centros podría impulsar el fortalecimiento institucional e incidir positivamente en la calidad educativa, el país no ha revisado institucionalmente tal principio de la administración.

Esta tendencia reformista se contradice con la tradición educativa uruguaya que ha sido históricamente de carácter centralizado, siendo el Estado el que decide desde la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Este centralismo se extiende tanto sobre el propio sistema público como por el control que el Estado hace de la oferta privada.⁸

Algunos ejemplos del poderoso centralismo que gobierna el sistema educativo uruguayo son los procedimientos reglamentarios que siguen las escuelas, que carecen de rubros propios para mobiliarios y útiles escolares, a fin de pedir los artículos necesarios a la Administración Central (ANEP). La ANEP distribuye desde las tizas necesarias para cubrir un año lectivo de clases hasta los libros de texto precisos para las diversas disciplinas.

Sin embargo, esta inmensa estructura centralista que interviene hasta en los rincones más recónditos del sistema renuncia a la capacidad de gestionar el sistema de asignación de los cargos docentes y de dirección. Éstos, en franco contraste con la lógica del resto del sistema, se deciden a partir de los estatutos de elección de escuela, que establecen un mecanismo de autonomía docente para elegir el centro educativo de su

preferencia, así como para cambiar de centro a discreción, dentro del marco de un ordenamiento del cuerpo docente que da prioridad a aquellos que han acumulado mayor antigüedad en el sistema.

2. Una reforma centralista: la equidad como eje de la reforma y el centro como su ejecutor

Desde la década de los sesenta el centralismo homogenizador del sistema educativo uruguayo comienza a ser amenazado fundamentalmente debido a tres factores de diversa índole y causas diferentes que aparecen en el seno mismo del ámbito educativo.

La paulatina pero decidida aparición de la educación inicial o preescolar, localizada fundamentalmente a partir de la iniciativa privada, que comienza a sustituir al primer año de la educación básica pública, como génesis del proceso de socialización de los niños uruguayos de los estratos socioeconómicos más favorecidos, es una de las tres amenazas al sistema público central.

Esta intromisión de la iniciativa privada en un campo predominantemente gestionado por el Estado, precediéndolo en la recepción de los niños que entran en el sistema, abre el camino a las propias instituciones privadas para intentar retener a estos alumnos en la posterior educación primaria. Esta situación posibilita el crecimiento de la oferta privada a partir de la captación de estas élites que pueden financiar su propia educación, desechando la opción gratuita del Estado. Adicionalmente, aun en los casos en que los niños que hubieran asistido a establecimientos privados de educación inicial migraran luego a las escuelas públicas, los mismos llegan al primer grado escolar con ventajas significativas sobre los niños sin preescolarización. La homogeneización centralista del sistema público comienza así a resquebrajarse.

Otro proceso es la crecientemente doble segmentación entre sistema público y privado en primaria, y entre escuelas de contextos favorables y desfavorables en el interior del propio sistema público. El esfuerzo del Estado por universalizar la asistencia a la educación básica, hacia los años sesenta, provocó un crecimiento vertiginoso de esta matrícula, abriendo espacio a la iniciativa privada pero también dando lugar al fenómeno de la masificación. Esto intensificó la búsqueda, por parte de los sectores de mayor poder socioeconómico, de soluciones al nuevo pro-

blema desde fuera del sistema público. En la década de 1970 se agudiza una crisis social y económica instalada en la región, acelerando procesos de desintegración social en una sociedad históricamente homogénea. Estas dos situaciones, potenciadas mutuamente, advienen un tercer factor de amenaza al centralismo del sistema educativo: una creciente segmentación territorial que desarma la equidad de un sistema de reclutamiento de base territorial. Las escuelas públicas comienzan a desigualarse en términos de población objetivo y la propia población comienza a preferir escuelas de barrios de contextos favorables a escuelas de barrios de contextos crecientemente críticos.

Esto acarrea una lenta pero marcada segmentación de la calidad de la educación, especialmente con relación a los recursos humanos disponibles en los diferentes contextos sociales, como consecuencia de las estrategias de elección de cargo de los docentes. Éstos comienzan a elegir las escuelas de las zonas territoriales más favorecidas socioculturalmente, en detrimento de sectores que se volvieron más críticos.

Por todo ello, a la vuelta de la democracia en 1985, la educación pública fue percibida, y con razón, en estado de crisis. Magros salarios docentes, infraestructura inadecuada, clases multitudinarias, planes de estudios inadecuados a las necesidades del mercado y un importante número de padres que habían elegido salir del sistema y buscar alternativas privadas, eran sólo algunos de los más prominentes síntomas de una importante crisis. La administración de la educación primaria y secundaria retornó a una estructura semiautónoma pues permaneció dependiente del gobierno central en materia de recursos financieros. Medido en términos reales *per cápita*, el gasto en educación aumentó un 70 % desde 1985 a 1990 (Cominetti, 1994). Como porcentaje del PBI el aumento es menos espectacular pero hay que considerar que el PBI estaba creciendo, y también crecía la asignación a la educación: pasó del 1,5 % al 2,1 % (Cominetti, 1994) y según estimaciones más recientes al 2,4 % (CEPAL/UNICEF, 2001).

No hubo intentos de reformas estructurales durante la primer administración Sanguinetti, más allá de la creciente atención dada a las escuelas de barrios pobres. La segunda administración democrática siguió esta tendencia y desarrolló un sistema por el cual algunas escuelas en barrios con necesidades básicas insatisfechas fueron definidas como escuelas de «atención prioritaria», en donde los salarios docentes aumentaron como incentivo.

En 1995, con la llegada del tercer gobierno democrático, se lanzó el proyecto más ambicioso de reforma, que buscó revertir desde su propia lógica centralista estos procesos disgregadores, mediante el aumento de la equidad en la educación, la mejora de la calidad de la educación y una mayor eficiencia administrativa.

Cobertura, retención y equidad. En primer lugar, la reforma avanzó sobre el ciclo básico de la enseñanza media, buscando recuperar una dimensión institucional perdida desde hacía más de un cuarto de siglo debido a la intervención de múltiples factores como el estrechamiento de los módulos horarios, la masificación de la matrícula y la alta rotatividad de profesores sin identificación con las autoridades y espacios sociales del liceo.⁹ En este ámbito, la reforma se propuso como objetivo disminuir la deserción y mejorar los aprendizajes de los alumnos a partir del aumento de la carga horaria del liceo, bajada de los niveles de repetición¹⁰ y búsqueda de espacios colectivos docentes. Además se cambiaron drásticamente los planes de estudios mediante un reagrupamiento de asignaturas, la preparación de profesores con cursos de entrenamiento para satisfacer la nueva demanda y el incremento de las horas docentes.

En segundo lugar, la reforma se propuso el ambicioso plan de expandir la educación pública, gratuita y obligatoria al nivel preescolar. El Estado procedió, mediante una iniciativa centralista, a combatir la lógica de la expansión inicial liderada desde la esfera privada con la intención de volver a homogeneizar desde la base. La importancia de la educación preescolar había sido señalada en los análisis de CEPAL como uno de los factores clave en el aumento desigual de la asignación de capital humano.

Recursos, calidad y equidad. Con relación a los recursos pedagógicos, la reforma se propuso el ambicioso objetivo de garantizar que, ya sea en propiedad o usufructo, todos los niños de la educación primaria pública contarán con tres textos básicos (matemáticas, lenguaje y ciencias naturales) y los maestros con sus respectivas guías de textos. Este programa de textos comunes suplantaba una cultura de fotocopias de viejos textos y nuevos materiales que estratificaba notoriamente los materiales didácticos en escuelas con diferentes recursos. Adicionalmente se desarrollaron cursos para capacitar a los maestros para el uso de estos nuevos textos.

Una de las pocas iniciativas en términos de volcar recursos económicos directos hacia los actores del sistema educativo, con el objetivo de

paliar la pésima asignación de recursos humanos, fue la creación de un premio salarial para quienes eligieran escuelas de contexto crítico o requerimiento prioritario.¹¹ Los resultados de esta política son dudosos en términos de su efectividad para hacer más progresiva la distribución de recursos docentes, aunque parecen haber tenido un leve efecto al disminuir la rotación docente en estas escuelas.

Aprendizaje y equidad. Como medida de focalización de recursos adicionales en escuelas de contexto crítico la reforma impulsó las escuelas de tiempo completo (TC). El objetivo principal fue mantener a los niños fuera de las calles y proveer de un marco de referencia más amplio que la sola enseñanza, al tiempo que se buscó educar a los docentes de estas nuevas escuelas para que pudieran hacer frente a las dificultades de aprendizaje y adaptación de los niños de contextos sociales más desfavorecidos. En esta dirección, la reforma procuró y desarrolló; a) un sistema de textos para todos los escolares, b) cursos para los maestros en escuelas de contexto crítico y c) un programa denominado «todos los niños pueden aprender», de incentivos docentes, recursos materiales y apoyo técnico a las escuelas con énfasis en las de contextos sociales con más carencias. Nuevamente, el modelo es centralista, combinando estrategias focalizadas, con sesgo en sectores desfavorecidos y universales (allí donde la heterogeneidad aparecía crecientemente estratificada).

Como modo de evaluar la propia reforma y, a su vez, avanzando en la búsqueda de mayores y mejores elementos que permitiesen transitar por el camino hacia la equidad y calidad de la educación, se creó un sistema de evaluación de aprendizajes estandarizado reservado,¹² aplicado desde el centro y cuya devolución buscó alimentar el trabajo pedagógico de las escuelas, haciendo hincapié en las escuelas de contexto desfavorable y muy desfavorable. La combinación de medidas estandarizadas, cursos docentes y devolución de resultados fue la estrategia preferida por la reforma uruguaya para mejorar los aprendizajes y cerrar la brecha educativa entre estratos socioeconómicos. De forma explícita, el fundamento y las estrategias de la Unidad de Medición de Rendimientos Educativos (UMRE) rechazó la idea de que modelos descentralizados y de competencia pudieran cumplir esta función.

Gasto. Finalmente, entre los años 1985 y 2000, el desarrollo del gasto asignado a la educación ha sido irregular, pero comparado con el dete-

rioro de los años anteriores ha mejorado claramente. El esfuerzo fiscal, el gasto real y la expansión de servicios con fuerte inclinación redistributiva sustentan esta afirmación. Esto es particularmente cierto a partir de 1995, año en que el esfuerzo educativo del país aumenta considerablemente y el sesgo a la equidad se torna el eje estructurador de las intervenciones educativas.

En definitiva, entre 1990 y el año 2000 el gasto educativo como porcentaje del PBI pasó del 2,4 al 3,4 de un PBI que también creció entre 1990 y 1998 a casi el 5 % acumulativo anual. En términos *per cápita* el gasto educativo pasó de 129 dólares a 213 dólares. Sin embargo, debe señalarse que este monto es engañoso ya que un porcentaje muy importante de este gasto y del incremento correspondió al nivel universitario. A pesar de ello, es claro que el gasto *per cápita* en el nivel preescolar, primaria y secundaria aumentó en términos reales, aunque, como veremos más adelante, de forma mucho menos marcada que en Chile.

Por su parte, en términos reales el salario docente se mantuvo esencialmente estable (diferentes estimaciones lo ubican entre 1995 y 1998 en un incremento real del 5 %, pero con una caída entre 1999 y el año 2000 de casi la totalidad de lo ganado en el período anterior).

Chile: del centralismo a la descentralización territorial y de mercado

1. La estrategia descentralizadora desde un centro autoritario: quebrando el centralismo y estatismo educativo en Chile

Una larga tradición centralista que afrontaba desafíos de eficacia, calidad y equidad dio lugar, durante el gobierno militar, al inicio de un proceso de descentralización (1974), con tres ejes principales: definiciones legales de las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales, diferenciación de funciones y competencias asumidas tanto por los gobiernos locales como por los regionales, y la definición de una alta proporción de responsabilidades compartidas por los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

El impulso descentralizador comienza a partir de una reorganización territorial del país, que da origen a las 13 regiones y 51 provincias, considerando asimismo a las municipalidades como órganos territoriales

descentralizados. Entre los años 1976 y 1989 se llevan a cabo reformas que tienden a ampliar el rango de competencias de los municipios, asignando responsabilidades y recursos. Entre las responsabilidades asignadas en este período figura la transferencia de la provisión de los servicios de salud y educación.

El traspaso de los establecimientos educacionales públicos en la década de los ochenta fue acompañado por un sistema de financiamiento a partir de transferencias desde el gobierno central y una liberalización del régimen laboral del personal correspondiente. Sin embargo, a lo largo de la década estas subvenciones no fueron reajustadas a partir de la inflación.

Con el retorno a la democracia, en los noventa, se da un nuevo impulso al proceso descentralizador. En las comunas se procede a la democratización de los municipios y a la elección de los alcaldes y concejales. A partir de esto se reajusta el valor de la subvención escolar por alumno pero al mismo tiempo se resta autonomía a los municipios en la gestión del personal docente, a partir del Estatuto Docente.¹³ En el ámbito regional, se fortalece el desarrollo de las propias regiones con el reconocimiento de su responsabilidad jurídica de derecho público (1993), otorgando autonomía relativa y recursos propios. Las autoridades regionales pasan a elegirse de forma indirecta por intermedio de los Concejales Regionales.

Finalmente, desde mediados de los años noventa se producen cambios en el impulso descentralizador, tendentes a intervenir en una lógica de mercado que comenzó a estratificar el sistema, produciendo problemas en los niveles de calidad y equidad.

2. Una reforma descentralizadora: subsidio a la oferta y municipalización

La reforma descentralizadora y de mercado de la educación que parte en los años ochenta acompaña a la reforma general del Estado chileno que avanza en la misma dirección. Con el retorno a la democracia, el gobierno de la concertación no modifica el modelo instalado por el régimen Pinochetista aunque sí introduce un conjunto de correctivos fundamentales en la democratización descentralizadora y en la equidad en materia educativa, al tiempo que inyecta nuevos recursos.

Cobertura, retención y equidad. En el marco del proceso de municipalización, se transfieren desde el Ministerio hacia los municipios todas las escuelas públicas del país, dotándolas de autoridad para la gestión del personal y administración de los edificios. Fiske (1996) considera que la municipalización no generó espacios democráticos debido a que el poder en la toma de decisiones educativas no se otorgó a los ciudadanos ni a sus representantes electos. Sin embargo, es innegable que Chile representa un caso claro del avance descentralizador, aunque no necesariamente democratizador. La municipalización y el sistema de subsidio a la oferta privada incrementó la autonomía en materia de decisiones relativas a la organización, al personal, a la planificación y a la utilización de los recursos. En efecto, tal como señalan Winkler y Gershberg (2002), Chile se sitúa en el año 2000 entre los países con mayor porcentaje de decisiones tomadas local (municipio) y escolarmente (centro educativo).

La preocupación por la cobertura y la retención en el sistema educativo toman cuerpo a través de dos iniciativas orientadas desde el Ministerio de Educación. La primera consistió en la modificación de la política de promoción en primaria, pasando del tradicional sistema de repetición a un sistema de promoción automática en el primer y tercer año.

En la educación media, por otra parte, se comienza una reforma tendente a avanzar directamente en la cobertura, mitigando la deserción escolar al finalizar la educación básica y reforzando la retención en el interior del sistema medio de educación. Para lograr esto se reestructura la educación media dando prioridad al desarrollo de una oferta técnica, de rápida salida, a un mercado laboral crecientemente atractivo.

Recursos, calidad y equidad. Un cambio fundamental de la reforma fue el sistema de financiamiento de la educación por parte del Estado a partir de la lógica del subsidio por alumno. Este cambio sirvió para las escuelas públicas pero también para las privadas que desearan participar de un sistema mixto de financiamiento entre el Estado y sus propios recursos. Este *voucher* no fue otorgado a los alumnos sino a los establecimientos por cada alumno que captasen, de acuerdo con el promedio de asistencia mensual del mismo. La oferta privada pasó de cubrir el 19,6 % de la matrícula en 1982 al 32,4 % en 1990 y a más del 40 % en el año 2000.¹⁴ Este *voucher*, devaluado en la segunda mitad de los ochenta, recupera los valores de la década anterior, superando en mucho la inflación.

A partir de diversos acuerdos entre los gremios docentes y el gobierno se pusieron en marcha programas de incentivos para los docentes, basados en los logros educativos de los mismos, medidos por los resultados de las pruebas SIMCE. Estos incentivos al desempeño fueron colectivos a partir de 1994 y son individuales a partir del año 2000.

En 1997 se aprueba la Ley de Jornada Escolar Completa buscando fortalecer la calidad del tiempo de trabajo escolar, factor clave en el aprendizaje. De este modo se pasa de dos turnos de 6 horas a una jornada completa de 8 horas. Esta medida se acompaña de un aumento en la financiación del Estado a las escuelas que opten por integrarse al sistema. Es así como a mediados de 2001 un 31,8 % del total de la matrícula subvencionada se pliega al nuevo modelo escolar.

Aprendizajes y equidad. Para hacer efectiva la asignación de los recursos de modo que se logren mayores niveles de calidad se procedió, a fines de la década de 1980, a la creación de un sistema nacional de evaluación para medir los logros de los alumnos en castellano y matemáticas. En 1982 se crea el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) y desde 1988 se redimensiona dicho programa creándose el Sistema de Información y Medición de la calidad de la Educación (SIMCE). A partir de 1995 los resultados por establecimiento se hacen públicos a fin de ordenarlos de acuerdo con el logro académico. La combinación de subsidio por alumnos y la publicación de resultados de logro académico por escuela pretendió brindar adecuada información a los padres para elegir la escuela de sus hijos. Ésta era la clave esperada para una mejora agregada del rendimiento y desempeño de los centros escolares y para dotar a los padres de los sectores menos favorecidos de poder e información para defender la calidad de la educación.

En la década de 1990, con el retorno a la democracia, se profundiza la reforma iniciada en la década anterior. Sin embargo, a mediados de la década comienzan a aplicarse una serie de correctivos al impulso descentralizador, mediante mecanismos redistributivos orientados desde el Ministerio de Educación. Este nuevo ciclo de reformas correctivas pretende dar respuesta al problema de la inequidad que se percibe dentro del sistema.

El Programa de las 900 escuelas (P900) constituye un primer intento de corrección de la lógica de mercado instalada en el sistema educativo. Este programa, dirigido desde el Ministerio, abarcó al 10 % de es-

cuelas del sistema peor ubicadas con relación a los resultados de las pruebas SIMCE¹⁵ con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación en un sistema que evidenciaba signos de estratificación del alumnado, según el tipo de dependencia de los institutos: municipal, particular subvencionado y particular pagado. Este programa focalizado intentó intervenir en las escuelas objetivo a partir del mejoramiento de materiales escolares, organizando talleres de profesores y de aprendizaje, e interviniendo en la gestión escolar.

Finalmente, hacia fines del año 2000 se modifica la composición del Fondo Común Municipal incrementándose los aportes de las cuatro comunas más ricas del país para redistribuir ese dinero entre las comunas más pobres.

Gasto. El gasto público en educación pasó entre 1990 y el año 2000, de un 2,6 % a un 4,3 % del PBI. Es fundamental señalar que este último creció a un promedio del 6 % anual en esa década. En definitiva, el gasto público en educación casi se triplica en este período y del mismo modo crece el gasto por alumno. En términos *per cápita* genérico, el gasto en educación pasa de 87 a 213 dólares. Si bien un importante componente de este gasto va al sector universitario, está en mayor medida que Uruguay orientado al ciclo primario y secundario (Carnoy *et al.*, 2001). Asimismo, en los años noventa crece fuertemente el gasto privado en educación. En términos generales, mientras en 1990 el gasto total destinado al sector representaba un 4,4 % del PBI, en el año 2000 alcanzó un 7,4 % del mismo.

En el rubro del salario docente, el Estatuto Docente vuelve a ser reformado en 1991, redefiniendo el régimen laboral de los profesores. En 1995 y en el año 2000 el Estatuto sufre nuevas modificaciones, en lo que se entiende que fue la parte más controvertida de la reforma, incluso en el gobierno. A partir de estos cambios, el salario docente aumentó a ritmo vertiginoso, pasando a igualarse al final de la década los mínimos para los docentes de escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas. Mientras para los primeros el salario mínimo aumentó un 249 % en términos brutos, para los docentes de escuelas particulares subvencionadas el aumento fue de un 517 %. El salario promedio aumentó para ambos grupos, en la década, en un 238 %.

La evidencia empírica y sus posibles vínculos con las estrategias nacionales: cobertura, segmentación, segregación, aprendizajes y equidad

A. *Cobertura en educación inicial y media: énfasis, estrategias y logros diferenciados*

Uruguay y Chile compartían ya en 1990 el privilegio de estar entre los países con mejores niveles de cobertura y retención en la educación primaria. De acuerdo con datos de la CEPAL, las tasas de deserción temprana (ciclo primario) en Chile y Uruguay se ubicaban en el 7 % y el 2 % respectivamente; el promedio no ponderado entre países de la región era del 11 %. El gran desafío de la cobertura del sistema educativo en estos países no se encontraba pues en el nivel primario sino en el nivel anterior y posterior: educación inicial y ciclo medio de la enseñanza.

Educación inicial o preescolar

Uruguay orienta la reforma de 1995 hacia la expansión de la cobertura en la educación inicial, a partir de la creación de oferta pública gestionada por el Estado. Esta estrategia de expansión del Estado no toma a la oferta privada como aliado estratégico sino que pretende reemplazarla. Uruguay se enfrenta al desafío de la educación inicial desde una lógica altamente centralizada y estatista, focalizando la inversión en zonas de alto crecimiento demográfico e indicadores de riesgo social. Más aún, si bien el objetivo de la reforma es la universalización de la educación inicial, la estrategia define de forma explícita que «conforme se logren resolver los problemas de aquellas localidades con fuerte crecimiento demográfico y altas carencias sociales»,¹⁶ se atenderán las restantes zonas del país. La inversión total ascendió en tan sólo cinco años a casi 50 millones de dólares que fueron utilizados en la creación y remodelación de aulas escolares. A eso se sumaron los costos de inversión y funcionamiento en recursos humanos. Adicionalmente la Administración Nacional de la Educación Pública desarrolló, en cinco años (1995-1999), una fuerte campaña de sensibilización y atracción de la demanda potencial, promoviendo (y logrando recientemente) la declaración de obligatoriedad de asistencia a los 5 años.

Los resultados de este proceso de reforma son ampliamente positivos. En tan sólo cinco años, como se observa en el cuadro 1¹⁷ para la población entre 4 y 5 años de edad, la cobertura aumenta del 66,3 % en 1995 al 81,2 % en el 2000 de acuerdo con la Encuesta de Hogares.¹⁸ Del mismo modo resulta interesante observar lo sucedido en el interior de cada quintil de ingresos autónomo del hogar. La variación porcentual más abultada en términos de cobertura ocurre en el quintil más pobre (quintil 1), aumentando un 22 % en cinco años. Si se observa la variación en el interior de los siguientes quintiles, puede percibirse que los crecimientos son importantes dentro de todos ellos, pero, aún más significativo, el crecimiento de la cobertura se hace beneficiando a los quintiles más bajos de ingresos. En el año 1991, la diferencia porcentual de cobertura entre el quintil 1 y el quintil 5 era de 45,8 puntos, mientras que en el año 2000 esta diferencia se reduce significativamente a 23,5 puntos.

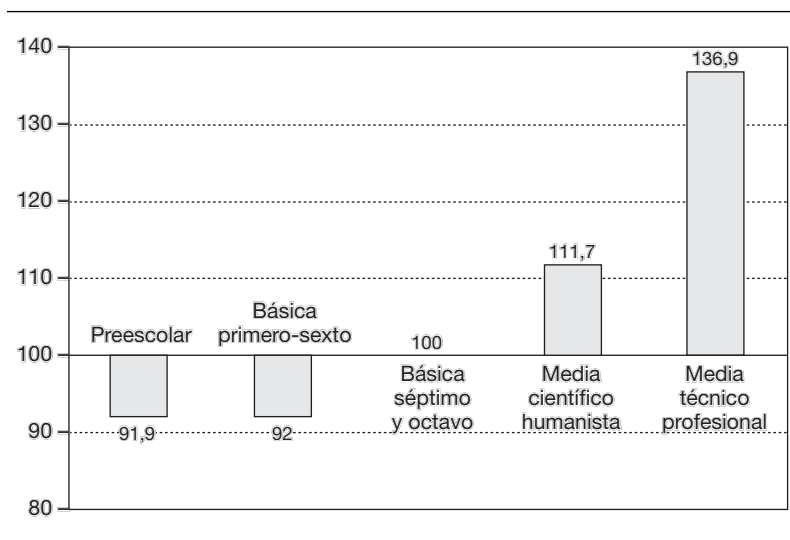
Este énfasis en políticas de equidad dado al intento por aumentar la cobertura en la educación inicial revierte la situación original de 1991, en que la oferta privada no subvencionada era el principal agente educador, orientado, dada la necesidad de financiarse a partir del mercado, fundamentalmente a los quintiles superiores de ingreso. La política de ANEP logra beneficiar sustantivamente al quintil más pobre, incluso acercándolo en términos de cobertura al quintil siguiente, acortando la brecha de inequidad. Nótese que mientras la diferencia en 1995, al comienzo de la reforma, es del 21 % entre estos dos quintiles, la misma se reduce sustantivamente al 13 % en cinco años, incluso habiendo aumentado la cobertura en el interior del quintil 2 en un 14,4 % en el mismo período.

CUADRO 1
Porcentaje de asistencia de niños de 4 y 5 años de edad según ingresos

Quintil de ingresos	Chile		Uruguay		
	1990	1998	1991	1995	2000
1	31,0	40,8	47,7	51,2	73,5
2	35,3	50,7	71,0	72,0	86,4
3	39,7	54,1	78,4	81,7	90,8
4	52,4	60,5	86,3	88,3	93,7
5	63,3	70,1	93,5	92,0	97,0
Total	40,1	51,8	64,6	66,3	81,2

El desafío de la educación inicial en Chile es abordado con menor énfasis, dado que el sesgo del impulso reformista se dirige a universalizar la educación media, no la inicial. Los instrumentos centrales en el caso chileno atestiguan este sesgo diferencial. En primer lugar el aporte en USE (Unidad de Subsidio Educativo) es, para alumnos de educación inicial, la más baja, cuando en general, dado el costo en materia de espacio y relación alumno-maestro, tiende a ser más costosa en educación inicial que en educación primaria.¹⁹ En segundo lugar, no se define ningún tipo de inversión centralizada y focalizada para lograr la ampliación de la oferta o la atracción de la demanda.

GRÁFICO 1
Valor relativo del subsidio por nivel educativo en el año 2000
(séptimo y octavo de Básica = 100)



A pesar de esto, entre 1990 y 1998 la cobertura total de la educación inicial aumentó un 11,7 %, guarismo que si bien es significativamente inferior al logrado en Uruguay, no es despreciable. Pero la distribución de ese porcentaje de aumento en la cobertura mantiene, en el interior de los quintiles de ingresos, la misma proporción para cada quintil, no logrando incidir sobre la brecha social. La diferencia entre el quintil 1 y el 5 en los ocho años que el cuadro presenta se reduce apenas del 32,3 % al 29,3 %.

Si bien la brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico no aumenta, e incluso disminuye un 3 %, la distancia entre los quintiles tiende a separar al quintil más pobre del resto. Esto es, mientras el crecimiento en la cobertura de los quintiles 2 y 3 aumenta en 15,3 y 14,4 puntos porcentuales respectivamente, el crecimiento del quintil más pobre es de sólo el 9,8 %. De este modo la distancia entre los dos quintiles más pobres aumenta significativamente en un 5,6 %. Por otro lado, la diferencia porcentual entre el quintil 2 y el quintil 5 se reduce del 29,8 % al 19,4 %.

Los resultados en uno y otro sistema son coherentes con los instrumentos y esfuerzos desplegados. Una lógica centralista focalizada que vuelca una importante suma de recursos permite expandir la cobertura en los quintiles más pobres de forma marcada y acercarse a la universalización del sistema. Por otra parte una lógica de subsidio por alumno que mantiene la dotación de recursos en niveles inferiores a la de otros niveles educativos, y no genera correctivos para incentivar la oferta en ese nivel, arroja resultados notoriamente más modestos y menos equitativos.

Educación media

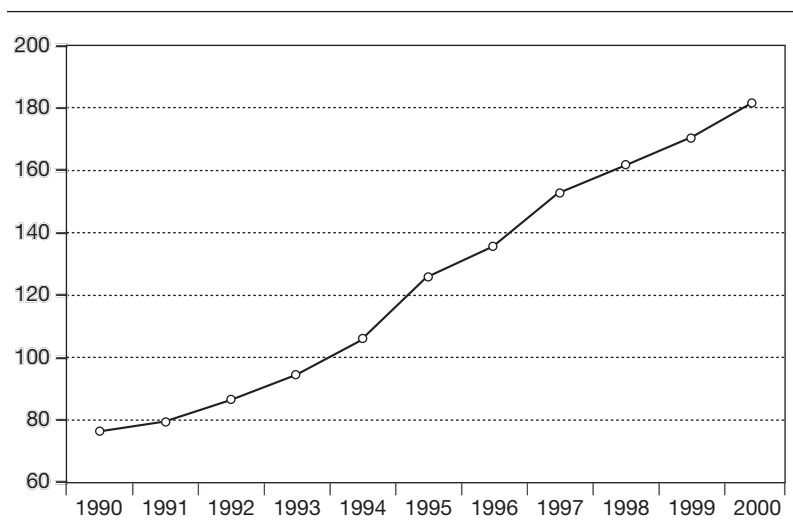
Chile orienta su reforma a la educación media con la pretensión fundamental de ampliar significativamente la cobertura. Antes de proceder al análisis deben tenerse en cuenta dos aspectos que caracterizan específicamente el ciclo educativo en cuestión, para ambos casos nacionales, y marcan una diferencia con relación a la expansión en educación inicial: en primer término, la cobertura en educación media compite con el ingreso de los jóvenes al mercado de trabajo ya que se presenta como la mejor opción de futuro para el joven. En segundo término, al partir de porcentajes de cobertura significativamente superiores²⁰ a los del inicial en el comienzo de la década, los crecimientos porcentuales serán más pequeños debido a la dificultad de avanzar sobre una zona dura de crecimiento.

El instrumento fundamental que opera detrás del empuje hacia el incremento de la cobertura, en Chile, es el sistema de subsidio por alumno. Como señalamos, este subsidio es claramente superior a nivel medio (tanto en educación técnica como en la científico-humanista). Por otra parte la década trajo buenas noticias a los proveedores (tanto municipales como privados): después de una importante caída del valor de la sub-

vención en la segunda mitad de los ochenta, la misma incrementa su valor real durante toda la década de los noventa.

La combinación de premio al subsidio en educación media, especialmente técnica, e incremento radical del valor del subsidio da sus frutos, permitiendo la virtual universalización de la cobertura para los cuatro quintiles más ricos. En ocho años Chile alcanza la meta del 90 % de cobertura total del sistema partiendo de un nivel ya extremadamente alto de un 84,4 % en el año 1990. En este sentido, el esfuerzo en el aumento de la cobertura marca un logro importante en la reforma educativa del país. Es significativo también el efecto del premio que el subsidio para la educación media técnico-profesional posee, ya que si bien en la década la educación media de corte humanístico y científico se mantiene estable y aún decrece levemente, es en la educación técnica donde los logros de expansión de matrícula son mayores, ampliando la cobertura en los sectores medios-bajos. Si bien esta política no logra captar de modo significativo al quintil más pobre, si consigue una mayor equidad en términos de cobertura.

GRÁFICO 2
*Evolución relativa del valor real de la subvención promedio por
alumno 1990/2000*
(1982 = 100)



CUADRO 2
*Porcentaje de asistencia de jóvenes de 14 a 16 años de edad
 según ingresos*

Quintil de ingresos	Chile		Uruguay		
	1990	1998	1991	1995	2000
1	79,6	83,5	69,6	62,7	68,7
2	80,7	89,4	79,6	80,1	86,3
3	84,8	90,7	86,7	85,6	89,2
4	89,4	95,8	92,8	93,1	93,1
5	96,0	98,9	94,9	96,0	98,7
Total	84,4	90,1	79,8	76,7	80,9

Sin embargo, si se observa en el interior de los quintiles de ingreso, se reproduce la misma situación que se advirtió para la educación inicial, acentuándose la distancia entre el quintil más pobre y el resto de los quintiles. La brecha en términos de cobertura disminuye entre el quintil 2 y el 5 de forma significativa (de 15,3 puntos en 1990 a 9,5 puntos en 1998), pero se mantiene entre los extremos (de 16,4 puntos entre los quintiles 1 y 5 en 1990 a 15,4 en 1998), acentuándose la distancia entre los quintiles 1 y 2 (del 1,1 % en 1990 al 5,9 % en 1998). La política de cobertura no impacta con la misma intensidad en el 20 % más pobre de la sociedad, que como lo hace en los otros quintiles, relegándose más aún los primeros con relación al siguiente 20 % (quintil 2). Cabe hipotetizar que el efecto del premio en el subsidio por alumno en la educación técnica se manifiesta en el excelente desempeño de la cobertura del quintil 2, no alcanzando, sin embargo, al quintil 1.

En conclusión, Chile logra avanzar en términos de cobertura en la educación media, pero reproduciendo, desde un nivel notoriamente más igualitario que Uruguay, la segmentación entre los quintiles de ingresos e incluso aumentando la brecha entre el quintil más pobre y el otro 80 % de la población. A pesar del efecto positivo de la expansión de la cobertura en la orientación técnica de la educación media (permaneciendo básicamente estable la matrícula de la orientación científico-humanista), no se logra avanzar, en términos de equidad en la cobertura, de forma integral.

En el caso de Uruguay, la década se divide en dos períodos opuestos: en la primera mitad de la misma, entre 1991 y 1995, la cobertura en la educación media se contrae en un 3,1 %, pero con mayor impacto sobre el quintil más pobre (6,9 puntos porcentuales en 4 años). Esto marca una ampliación en la brecha entre los quintiles 1 y 2 debido a que en esta última categoría incluso aumenta la cobertura en medio punto. En la misma línea de razonamiento se explica el leve aumento de la cobertura en los dos quintiles superiores de ingresos.

Este retroceso y estancamiento general de la cobertura en la educación media puede deberse fundamentalmente a dos factores: en primer lugar el anquilosamiento del gobierno central de la educación pública en ese período, evidenciando una incapacidad burocrática para gestionar el sistema. En segundo término, en esos años el mercado laboral se expande, provocando una incorporación importante de jóvenes al mismo que posiblemente se diera en términos de sustitución de la educación formal por el ingreso al mundo laboral.

En términos generales, la evaluación de la década permite observar que, tras un retroceso en la cobertura entre 1991 y 1995, la reforma de 1995 recupera los porcentajes hasta lograr en el año 2000 un 80,9 % de cobertura, similar al 79,8 % con que comenzó la década. Sin embargo, la cobertura en el interior de los quintiles presenta una distribución más desigual en el año 2000 con relación al año 1991, partiendo de niveles de inequidad ya muy altos, debido fundamentalmente al decrecimiento en la cobertura del quintil más pobre, que logra finalmente recuperar el porcentaje inicial (del 69,6 en 1991 al 68,7 en 2000) y el continuo crecimiento de los quintiles más ricos (del 94,9 al 98,7 en el quintil 5 entre 1991 y 2000). De este modo, Uruguay finaliza la década con los mismos niveles de cobertura que en 1991, pero con una distancia mayor entre los quintiles 1 y 5 (de 25,3 puntos en 1991 a 30 puntos en 2000).

Sin embargo, si se analiza el impacto de la reforma en el ciclo básico de la educación media, se observa un crecimiento de la matrícula en todos los quintiles de ingresos y una leve tendencia a recuperar los niveles de equidad entre el quintil más pobre y los siguientes en términos de cobertura. De este modo, si bien no se logra una disminución de la brecha, sí se evidencia un cambio en la tendencia observada en la primera mitad de la década, en la que la distancia creció considerablemente.

De todos modos, y a manera de conclusión provisional, puede afirmarse que el crecimiento de la cobertura en la educación media en Uru-

guay es más leve que el producido por Chile, máxime si se observa que Uruguay parte de porcentajes sensiblemente inferiores, por lo que sería esperable una mayor facilidad para crecer en términos de incorporación al sistema educativo, por lo menos hasta alcanzar los guarismos chilenos. Uruguay incluso no logra alcanzar al final de la década (80,9 %) los porcentajes de cobertura con los que la inició Chile (84,4 %).

Chile, tanto entre 1980 y 1990 como en la última década, parece demostrar que, contando con un importante nivel de recursos, la utilización del sector privado como aliado estratégico y con el sistema de subsidio por alumnos es posible lograr importantes avances en materia de cobertura. Sin embargo, esta misma ruta parece que no opera con mayor eficacia para incorporar el sistema a la población más pobre que aún no se había incorporado en 1990. El caso uruguayo, en ilustrativo contraste con la educación inicial, muestra que un impulso tímido y centralizado no permite cerrar las brechas ni avanzar en términos agregados mayoritariamente en materia de cobertura. Destacando que la matriculación en primer año de secundaria alcanza más del 90 % de la población, el problema en este nivel no es tanto incorporar a población previamente sin contacto alguno con el sistema, sino retener a la que inicia el ciclo. La lógica centralizada y focalizada parece operar para atraer población ajena al sistema (educación inicial), en tanto el subsidio por alumno, el premio en dicho subsidio y la alianza estratégica con el sector privado, parecen favorecer la retención y, por tanto, la universalización de la cobertura en el ciclo medio. En lo que hace a secundaria, sin embargo, ni el modelo descentralizado ni el centralizado, parecen lidiar adecuadamente con los desafíos que plantea la incorporación del quintil más pobre.

B. La distribución de la población y la oferta y demanda educativa: segmentación educativa, selección negativa y estratificación del capital social en primaria

Segmentación de recursos

La calidad de la educación no es homogénea en ningún país. No lo es porque existen subsistemas con ofertas diferenciadas, pero no lo es tampoco en el interior de los subsistemas. El modelo centralista puede modificar discrecionalmente la distribución de recursos de unos u otros cen-

tros educativos. Esto ofrece un poderoso instrumento de equidad, pero al mismo tiempo, como muchos modelos centralistas demuestran, también permite generar grandes inequidades si no se orienta el gasto progresivamente. Los modelos más descentralizados y más aún aquellos que operan bajo la lógica de mercados o cuasimercados requieren de correctivos explícitos en los incentivos del sistema para evitar una distribución muy desigual del gasto.

Chile

Además del sistema privado puro o de pago existen dos sistemas que por su composición social y sus recursos estratifican la calidad de la educación ofrecida: el sistema municipal y el privado subvencionado. El sistema de subsidio por alumno chileno es homogéneo y parte sustantiva del financiamiento escolar de cada centro, lo que permite a los recursos por centro no depender de las capacidades fiscales locales (por ejemplo, EE.UU), lo cual como opción resulta más equitativa dentro de los sistemas descentralizados. Sin embargo el sistema chileno no reconoce en su modelo de subsidio por alumno costos diferenciales de educación más allá de los niveles educativos (primaria, media, etc.). Ello implica que de existir costos adicionales para educar y retener a alumnos de contextos sociales más desfavorecidos, el sistema incurre en una desigualdad por omisión, ya que el sistema municipal recibe a la inmensa mayoría de los estudiantes de contextos sociales desfavorecidos.

Pero más allá de la existencia de tres sistemas que estratifican la calidad (municipal, privado subvencionado y privado de pago) y que el subsidio por alumno no se ajusta por extracción social del niño, existen tres fuentes adicionales y claras de inequidad en la calidad de la educación del sistema chileno: el sistema de copago, la forma en que se impuso la jornada completa y la presencia de municipios más pobres y más ricos que estratifica (a partir de los recursos que no provienen del subsidio) la calidad entre escuelas municipales. Por su parte existe un conjunto de medidas tendentes a moderar la desigualdad (P900, subsidios municipales a escuelas con problemas de financiamiento, sistemas de texto comunes y de cobertura universal, etc.). Sin embargo todo el gasto focalizado o selectivo por grupos de riesgo no alcanza al 12 % del presupuesto educativo del año 2000. El sistema de copago y la ampliación de la jornada

CUADRO 3

*Chile: valor en dólares de la subvención mensual para jornada común
y jornada completa para diferentes niveles*

	Subvención jornada común	Subvención jornada completa
Básica	30,33	41,56
Media científico humanista	36,81	49,75
Media técnico profesional	45,10	56,25

FUENTE: Vargas y Peirano, 2002.

completa permiten, el primero por la vía de aportes adicionales familiares y el segundo porque posibilita el acceso a un subsidio mayor para ofrecer una jornada escolar completa, mejorar la calidad de la educación ofrecida.

Ahora bien, el problema con la JEC (Jornada Escolar Completa) y el sistema de copago es que el mismo se distribuye de acuerdo con las capacidades diferenciales de los estratos socioeconómicos. En el primer caso, porque como el derecho a recibir la subvención depende de la aprobación de un proyecto de Jornada Escolar Completa que garantice capacidades edilicias y técnicas, y como éstas están distribuidas diferencialmente, el acceso será estratificado. De hecho, esto se ha reconocido y se ha creado un fondo especial que permita a las escuelas en peor situación realizar la inversión en infraestructura para acceder al subsidio JEC dada la lenta incorporación de escuelas que se detecta cuando ya las mejores se habían incorporado. En segundo lugar, el sistema de copago estratifica porque opera en los centros en donde existe población con disposición y capacidad de pago.

Si bien los defensores del sistema de subsidio y la descentralización reconocen los problemas de inequidad producidos por estos sistemas, indican que «el paradigma alternativo (subsidio de oferta centralizado) no establece los incentivos correctos para mejorar la calidad y la eficiencia a menos que se generen medidas de logro, se coloquen premios y castigos en función de estas medidas, lo que genera problemas similares a los

CUADRO 4

Chile: financiamiento compartido por nivel socioeconómico del establecimiento (número de alumnos y aporte promedio en pesos)

	Variable	Municipal	Privado subvencionado	Total
Bajo	Media de aportes	643	968	852
	N.º de alumnos	4.714	8.502	13.216
Medio-bajo	Media de aportes	1.048	2.543	2.083
	N.º de alumnos	27.467	61.770	89.237
Medio-alto	Media de aportes	1.950	3.903	3.603
	N.º de alumnos	35.729	197.318	233.047
Alto	Media de aportes	2.306	7.867	7.711
	N.º de alumnos	15.114	524.515	539.629

FUENTE: González, 2001.

que revisamos, pero con una institucionalidad menos flexible y una economía política más compleja, que puede conspirar contra los cambios y la transparencia». Tampoco, afirman, fomenta el desarrollo de la competencia privada, fuerza que «disciplina» el sistema.

Uruguay

Las fuentes de desigualdad de los recursos escolares en Uruguay poseen tres factores causales básicos: las capacidades políticas de las mejores escuelas de obtener recursos centrales, la posibilidad de las escuelas de acceder a aportes de las comisiones de padres y la distribución y grado de rotación de los elencos docentes y directivos en las escuelas de diferente contexto socioeducativo.

La evidencia disponible sobre recursos humanos no docentes (técnicos, directivos y administrativos) muestra que en términos generales no existe una regresividad marcada en la distribución de estos recursos entre escuelas de diferente contexto socioeducativo y que aquellos dife-

renciales regresivos, existentes en 1996, han tendido a corregirse con el énfasis centralista en la equidad de la segunda mitad de la década.

Existen diferencias importantes en materia de equipamiento didáctico (vídeos, biblioteca, TV, etc.) sin considerar los libros de textos en donde una política explícita garantizó textos a todos los niños. Un índice de equipamiento didáctico básico construido por los sistemas técnicos de la ANEP indica que mientras el 24 % de las escuelas de contexto muy desfavorable presenta carencias, tan sólo un 2 % de las escuelas de contexto favorable están en similar situación.

La información surgida del relevo docente en 1996 y 2002 sugiere que el reclutamiento de docentes tiene un sesgo negativo relacionado fuertemente con el contexto sociocultural de las escuelas. En términos generales, en ambos años el porcentaje de escuelas de contextos favorables con alta proporción de maestros jóvenes es sustantivamente menor

CUADRO 5
*Uruguay: estabilidad docente en los centros escolares
de sistema educativo (1996-2002)*

		Montevideo públicas*			Interior públicas			Privadas nacionales	Total
		Promedio	Contexto favorable	Contexto desfavorable	Promedio	Contexto favorable	Contexto desfavorable		
Docentes nuevos	1996	51,5	40,9	61,4	45,8	37,7	48,3	0,0	46,9
	2002	44,2	40,4	53,7	44,2	30,8	47,4	—	44,2
Docentes estables	1996	10,5	15,9	3,6	25,6	34,4	23,9	94,7	22,6
	2002	18,4	14,9	14,7	21,0	26,2	19,5	—	20,4

FUENTE: Censo Nacional de Aprendizajes 1996 (UMRE) y Relevamiento de matrícula, docentes y equipamiento-Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa (2002).

* Los datos para el sistema público surgen de información para escuelas urbanas que fueron incluidas en los dos relevos.

que la misma proporción en los contextos desfavorables (IIPE-ANEP, 2003/ANEP, 2002). Esta distorsión en el reclutamiento se confirma para los centros públicos de Montevideo y del interior. Más marcados aún son los niveles de estabilidad diferenciales de los elencos docentes que dependen del centro educativo.

El sistema de elección de escuelas librado a una lógica de cuasi-mercado, en que dada cierta calificación el maestro gana el derecho de elegir la escuela y la ausencia de otros incentivos provocan una constante rotación de recursos humanos que debilita la identidad del centro educativo y su proyecto institucional. Esto afecta fundamentalmente a las escuelas menos deseadas por los docentes, en general aquellas que reciben alumnos de los quintiles 1 y 2. Un sistema de asignación que delega en el docente la elección de escuela, en un contexto de segregación educativa entre escuelas de diferentes niveles socioeducativos promedio, arroja este resultado.

Segregación de la población

En primer término corresponde destacar que los efectos de segregación analizados se producen en un contexto de cobertura universal para la educación básica, en la cual ambos países partieron de tasas superiores al 95 % al comienzo de la década. Dado que los avances en la cobertura estaban básicamente logrados en 1990, el interés en este punto reside en observar la distribución de la matrícula en el interior del sistema, en cada uno de los sectores que participan del mismo.

Para el caso de Chile, los cuadros 6 y 7 presentados a continuación, permiten observar los cambios producidos en la distribución de la matrícula entre 1990 y 1998, en el interior de los tres tipos de establecimiento de la educación básica, según el quintil de ingresos autónomo del hogar. En este sentido se observa una incorporación significativa (del 4 % al 8 %, según el caso) de sectores de la población que se educaban en las escuelas municipales a los establecimientos particulares subvencionados en los quintiles 2 a 5.

Esta situación, que indudablemente genera mayores niveles de equidad en el interior de cada quintil, excluye al quintil más pobre, para el que los porcentajes de participación en las escuelas municipales no ha variado en la década. Este efecto *descreme* con relación al quintil 1, es decir, el

CUADRO 6
*Chile 1990: tipo de asistencia de niños de 6 a 13 años de edad
 según ingresos*

Quintil de ingresos	Tipo de establecimiento			Ns / Nc	Total
	Municipal	Subvencionado	Particular con pago		
1	74,0	22,8	0,9	2,4	100,0
2	67,4	29,4	1,1	2,1	100,0
3	57,4	37,1	3,0	2,5	100,0
4	45,8	42,4	8,1	3,7	100,0
5	26,2	28,1	41,3	4,4	100,0
Total	60,2	30,1	6,9	2,7	100,0

FUENTE: elaboración propia según Encuestas CASEN.

CUADRO 7
*Chile 1998: tipo de asistencia de niños de 6 a 13 años de edad
 según ingresos*

Quintil de ingresos	Tipo de establecimiento			Ns / Nc	Total
	Municipal	Subvencionado	Particular con pago		
1	74,4	24,7	0,6	0,4	100,0
2	62,0	36,4	1,2	0,3	100,0
3	53,2	43,0	3,5	0,3	100,0
4	38,6	48,9	12,2	0,3	100,0
5	18,0	27,3	54,2	0,5	100,0
Total	56,0	34,5	9,1	0,4	100,0

FUENTE: elaboración propia según Encuestas CASEN.

ensanchamiento de la brecha entre el quintil más pobre y el resto de la estructura social contribuye al aumento de la desigualdad con relación a todo el sistema educativo. Es decir, el impacto positivo logrado en cobertura segregó al quintil más pobre.

Sin embargo, existe un efecto positivo innegable en la distribución

de la matrícula en esa década: los quintiles 2 y 3 se trasladan desde la escuela municipal a los centros privados subvencionados, generando un espacio de «clases medias» aparentemente homogeneizador. Pero al mismo tiempo se produce la segregación de la estructura municipal, relegada cada vez en mayor medida a oficiar de refugio de la población de menores ingresos, dada la imposibilidad de éstos de acceder al sistema particular subvencionado.

De la idea anterior surge la hipótesis de que esta estructura intermedia equilibrada y aun la municipal segregada reproduzca y agudice la estructura de desigualdades en el interior de los propios sistemas a partir de una segregación poblacional por centro educativo. Si los diferenciales de riqueza de los municipios poseen un efecto de atracción de la demanda correlativo, la segregación del subsistema municipal se verá agravado por segregación al interior de sí mismo. Si a su vez existe una marcada desigualdad de la calidad de la oferta de los centros privados y si esta calidad se distribuye espacialmente de acuerdo con perfiles socioeconómicos de la población, nuevamente estaremos en presencia de segregación creciente. No se cuenta con evidencia temporal de lo sucedido, pero sí resulta absolutamente claro, con una medición en el tiempo, la segregación global del sistema educativo. El 80 % de la matrícula del decil más rico de establecimientos responde al 20 % de la población más rica. En tanto el 65 % de la matrícula de los establecimientos más pobres (decil 1) proviene del 20 % más pobre de la población. Esta concentración de matrícula rica en establecimiento ricos y pobre en establecimientos pobres sólo es posible porque además de la segregación por subsistema se produce una segregación espacial en el interior de los subsistemas.

En el caso de Uruguay, la década de los noventa dejó un efecto diferente, caracterizado por el retorno de los quintiles 2 y 3 a la escuela pública. El quintil 4 permanece sin grandes cambios en la década y el quintil 5 vuelve a los centros privados. El quintil más pobre va casi en un 100 % a la oferta pública. En definitiva, Uruguay recibe a los sectores medios y bajos desde los centros privados, pero expulsa a los sectores altos hacia dichos institutos.

Dos son las posibles causas más influyentes en la situación dada. En primer lugar, la vuelta de los sectores medios y bajos a la educación pública pudo deberse al comienzo de los problemas en el mercado de trabajo experimentados a partir de 1994 y la posterior recesión y crisis económica que comienza en 1998. En este sentido, la oferta gratuita de la

CUADRO 8

Uruguay 1991: tipo de asistencia de niños de 6 a 11 años de edad según ingresos

Quintil de ingresos	Tipo de establecimiento		Total
	Público	Privado	
1	93,7	6,3	100,0
2	84,1	15,9	100,0
3	71,6	28,4	100,0
4	60,5	39,5	100,0
5	46,0	54,0	100,0
Total	81,3	18,7	100,0

FUENTE: elaboración propia según Encuestas CASEN.

educación pública pudo factiblemente resultar más atractiva con relación a la oferta de pago privada o incluso pudo haberse vuelto la única opción posible para algunos sectores.

Una segunda causa posible puede ser que la reforma educativa hizo más atractiva la oferta para los sectores medios al agregar calidad a la educación primaria, centrándose en los contextos más críticos. En este sentido las nuevas escuelas de tiempo completo pudieron haber atraído la atención de la población residente en esos barrios en detrimento de la oferta privada.

Esto es coherente con que el quintil 5 se haya movido hacia la educación privada, debido probablemente a la falta de atención de la reforma a las mejores escuelas públicas y el posible deterioro de esta oferta, que capta los sectores más ricos de la población. El propio énfasis en lograr niveles de equidad focalizado a los sectores más vulnerables pudo haber generado, a modo de efecto secundario, este cambio en la preferencia de quienes pueden afrontar el pago de un instituto privado.

C. Aprendizajes, equidad y sus vínculos con la lógica centralista y descentralizadora en primaria

Si la cobertura, la segmentación de la calidad y la segregación socioeducativa son factores relevantes, lo son en definitiva porque afectan a los lo-

CUADRO 9

Uruguay 2000: tipo de asistencia de niños de 6 a 11 años de edad según ingresos

Quintil de ingresos	Tipo de establecimiento		Total
	Público	Privado	
1	98,0	2,0	100,0
2	91,1	8,9	100,0
3	79,8	20,2	100,0
4	61,0	39,0	100,0
5	39,2	60,8	100,0
Total	86,1	13,9	100,0

gros educativos de los estudiantes. El aprendizaje es en última instancia la vara con que se evalúa a un sistema educativo. Hace casi veinte años en América Latina se empezaron a desarrollar pruebas estandarizadas de aprendizaje que permiten, dentro de niveles de cobertura universal, comparar de forma bastante confiable los logros de aprendizaje del sistema.²¹ Tanto Uruguay como Chile han desarrollado dichos sistemas. El SIMCE chileno opera desde 1988, en tanto la UMRE lo hace desde 1996. Para este trabajo contamos con información del SIMCE chileno para los octavos grados de primaria (en 1991, 1993, 1995, 1997, y 2000)²² en tanto en Uruguay contamos con una serie para los sextos años de primaria (1996, 1999, 2002).

Los resultados del sistema SIMCE y el sistema UMRE no son estrictamente comparables por algunos detalles técnicos. Entre los más importantes deben destacarse las modalidades de construcción de los test y la modalidad de presentación de los resultados. Estos problemas hacen que la comparación de Uruguay y Chile en términos de aprendizajes en un solo punto en el tiempo no ofrezca elementos sustantivos para el análisis. Sin embargo, la evolución de estos baremos o calificaciones aporta una importante aproximación de los avances relativos. Más significativa aún es la comparación de los avances diferenciales especificados por niveles socioeconómicos diferentes o contextos socioeducativos distintos (por su composición social agregada en el centro o en el subsistema).

Si bien en Uruguay tradicionalmente los resultados de aprendizaje se presentaban como porcentaje de niños «suficientes» y no como pro-

medio simple de calificación, recientemente la ANEP ha convertido los resultados UMRE en calificaciones promedio de forma similar a como los publica SIMCE. Si bien no fue posible integrar estos datos en el presente trabajo, sí se ha podido observar que los resultados UMRE conservan la misma tendencia medidos en calificaciones promedio que las tendencias manifestadas en términos de suficiencia.

El otro problema es menos serio pero debilita la posibilidad de concluir definitivamente una u otra cosa a partir de la comparación entre Chile y Uruguay. Sólo se cuenta con series comparable para Chile en dos subperíodos. Los datos son comparables entre 1991 y 1995 y entre 1997 y 2000, pero no lo son los del primer período con los del segundo. Por otra parte, los datos comparables en las fuentes a que se tuvo acceso entre 1991 y 1995 no están abiertos por niveles socioeconómicos de los niños. Una forma de aproximarse a ello es comparar los subsistemas, que se encuentran claramente segregados por estrato socioeconómico, pero esta estrategia resulta problemática para extraer conclusiones acerca de la progresividad o no de los avances en materia de calificaciones. Esto es así por dos razones: no se cuenta con información sobre el contexto socioeducativo del centro, con lo cual la regresividad o progresividad en el interior de cada subsistema no puede ser evaluada; y existen importantes procesos de migración no aleatoria entre subsistemas con relación a los quintiles de ingresos de la población que migra a uno y otro subsistema. Por ello, un aumento o descenso en las calificaciones promedio por subsistema puede deberse tanto a los cambios en la composición social del alumnado como a cambios en la eficiencia y calidad de los diferentes subsistemas. Una disminución de calificaciones del privado subsidiado puede responder no a una merma en su calidad sino a un incremento en su población pobre. Por su parte una caída en las calificaciones municipales puede responder no a una merma en la calidad sino al efecto combinado de menos población de los quintiles superiores y al «efecto pares» de la segregación que ello conlleva. Claro está que el «efecto pares» sería un efecto regresivo del modelo chileno, pero con la información disponible nada podemos avanzar en este sentido. Más allá de estos problemas, la evidencia presentada es altamente sugerente e indica al menos lo siguiente:

- a) La evolución de la calificación promedio chileno es positiva (y significativa de acuerdo con las estimaciones estadísticas reali-

zadas por SIMCE) en lenguaje y matemáticas entre 1991 y 1995 y es levemente progresiva si consideramos los subsistemas y tenemos en cuenta su composición social. En efecto, quien más mejora es el sistema de escuelas municipales. Si, además, es cierto que estas escuelas perdieron población «favorable» el efecto sería mayor aún en lo que se refiere a eficacia del sistema.

- b) Entre 1997 y el año 2000 no hay variaciones significativas en las calificaciones promedio, y de existir dicha posibilidad la evidencia sugiere que la misma no sería progresiva, sino neutra o regresiva. En efecto, son las escuelas municipales las que presentan signos negativos (aunque no de gran magnitud) de forma consistente.
- c) La evolución de los alumnos suficientes en matemáticas y lengua en Uruguay es positiva y significativa para el conjunto de la población. Las magnitudes son tales que hacen francamente poco probable que el incremento en las calificaciones promedio no exista. Tampoco es muy probable que sea un incremento muy modesto, ya que cuando se consideran cuatro categorías de la variable suficiencia (altamente satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio y muy insatisfactorio) puede percibirse que el trasiego siempre es positivo, disminuyendo los porcentajes en las peores categorías y mejorando en las categorías superiores (con excepción de la categoría altamente satisfactorio en 1999).
- d) La comparación de la evolución de las brechas por nivel socioeconómico en Chile entre 1997 y el año 2000 y en Uruguay en-

CUADRO 10
Resultados de pruebas SIMCE en octavo de Básica (1991-1995)

Tipo de establecimiento	1991		1993		1995		Variación 1991-1995	
	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.
Municipal	48,5	51,8	52,9	55,1	54,3	55,9	7,4	4,1
Particular subvencionado	54,5	57,0	57,6	61,1	59,9	60,5	6,1	3,5
Particular de pago	72,1	72,6	74,7	76,8	77,5	76,1	4,0	3,5

FUENTE: SIMCE.

CUADRO 11
Resultados de pruebas SIMCE en octavo de Básica (1997-2000)

Tipo de establecimiento	1997		2000		Variación 1997-2000	
	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.	Mat.	Cast.
Municipal	240	242	239	239	-1	-3
Particular subvencionado	254	259	256	257	2	-2
Particular de pago	297	299	299	295	2	-4

FUENTE: SIMCE.

tre 1996 y 2002 arroja resultados que con la cautela necesaria, dadas las advertencias, estarían mostrando un modelo progresivo y eficaz (Uruguay) y otro que habiendo avanzado en materia de calidad entre 1991 y 1995 estaría experimentando un enlentecimiento y aun un bloqueo en el avance (Chile). Eventualmente también se observa un signo regresivo en lo que hace a aprendizajes.

- e) La evolución de los niveles de suficiencia es positiva y fuertemente progresiva en Uruguay cuando se consideran los centros

CUADRO 12

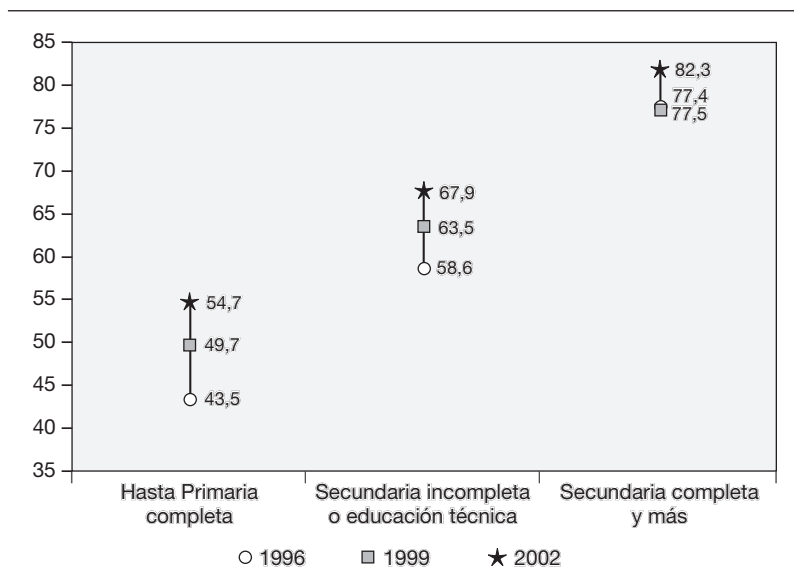
	Lenguaje			Matemáticas		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Altamente satisfactorio	15,8	14,0	20,6	6,8	9,0	11,9
Satisfactorio	41,3	47,3	45,7	27,8	31,8	36,3
Subtotal suficientes	57,1	61,3	66,3	34,6	40,8	48,3
Insatisfactorio	37,7	35,3	30,4	54,5	50,9	43,8
Muy insatisfactorio	5,2	3,4	3,3	10,9	8,3	7,9
Subtotal insuficientes	42,9	38,7	33,7	65,4	59,2	51,7
Total	100	100	100	100	100	100

FUENTE: UMRE. Primer Informe. Devolución de resultados de la muestra nacional, 2002.

GRÁFICO 3

Porcentaje de alumnos suficientes por nivel educativo de la madre, de las escuelas en Uruguay 1996-2002.

Pruebas UMRE de lenguaje en sexto de Primaria



educativos caracterizados a partir de su composición socioeducativa. Si bien no contamos con una medida similar ni con la evolución en el tiempo, importa destacar que en Chile el sistema que más marca las desigualdades de origen es el privado subvencionado, en tanto que el que menos lo hace es el municipal.

En suma, y reiterando la advertencia sobre la cautela necesaria para analizar esta información, la imagen general que arroja la comparación entre ambos sistemas en materia de evolución del aprendizaje es de un fuerte contraste en ambos casos, favorable al modelo uruguayo de centralización focalizada en materia de aprendizajes, de evaluación con devolución y de trabajo técnico pedagógico. No parece presentar logros ni de equidad ni de calidad en aprendizajes el sistema descentralizado, de subsidio a proveedores privados y de apuesta a la información pública para generar competencia y mejoramiento de la calidad.

GRÁFICO 4

Porcentaje de alumnos suficientes por nivel educativo de la madre, de las escuelas en Uruguay 1996-2002. Pruebas UMRE de matemáticas en sexto de Primaria

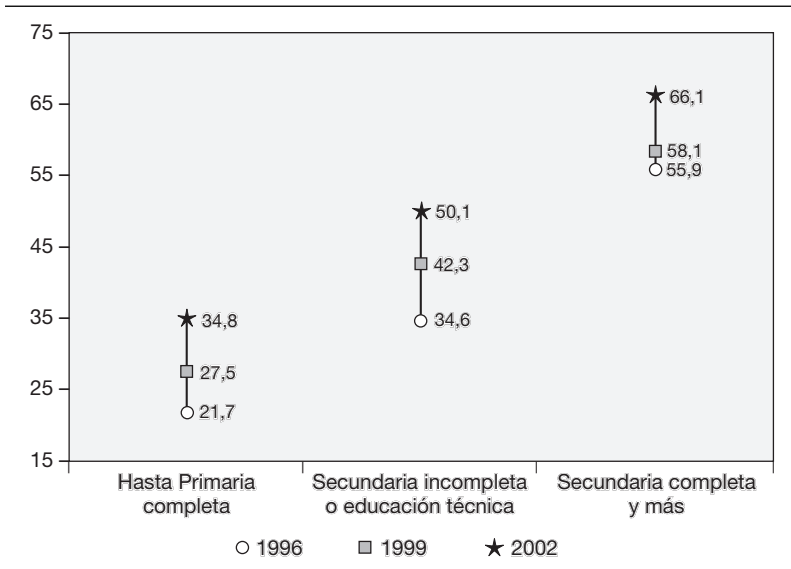


GRÁFICO 5

Porcentaje de alumnos suficientes por contexto sociocultural de las escuelas en Uruguay 1996-2002. Pruebas UMRE de lenguaje en sexto de Primaria

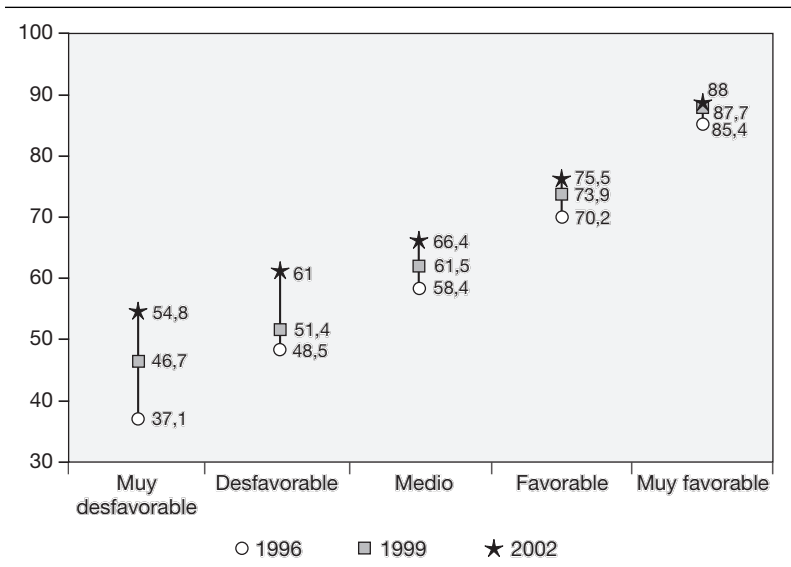


GRÁFICO 6

Calificaciones promedio para grupo socioeconómico según tipo de dependencia. Prueba SIMCE matemáticas en octavo de Básica, 2000

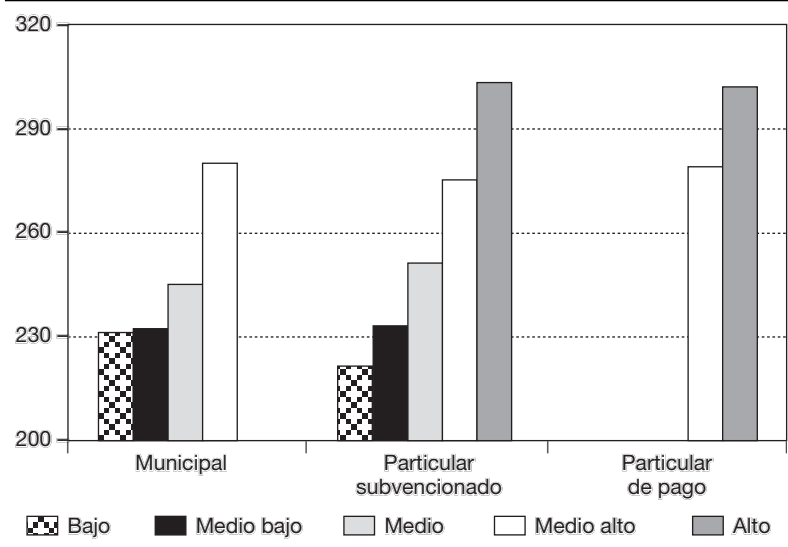


GRÁFICO 7

Chile: promedio de calificaciones en resultado de prueba SIMCE de matemáticas en octavo de Básica, por nivel socioeconómico 1997-2000

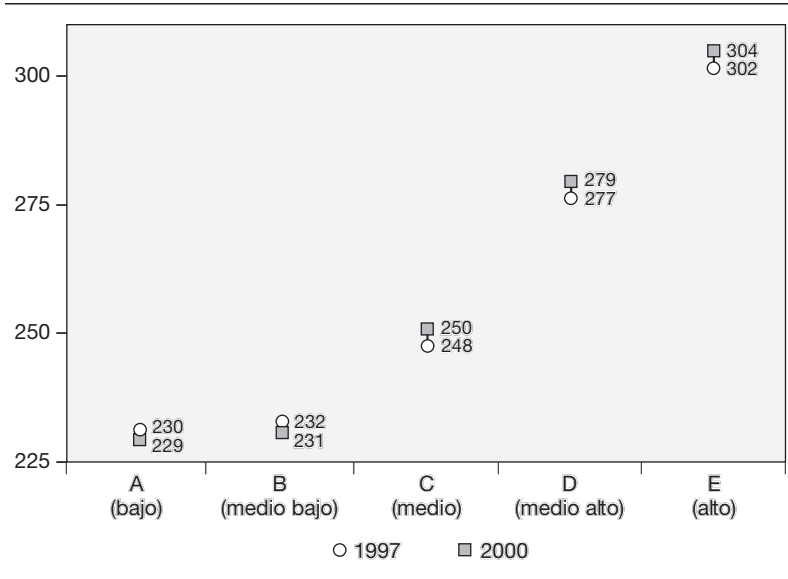
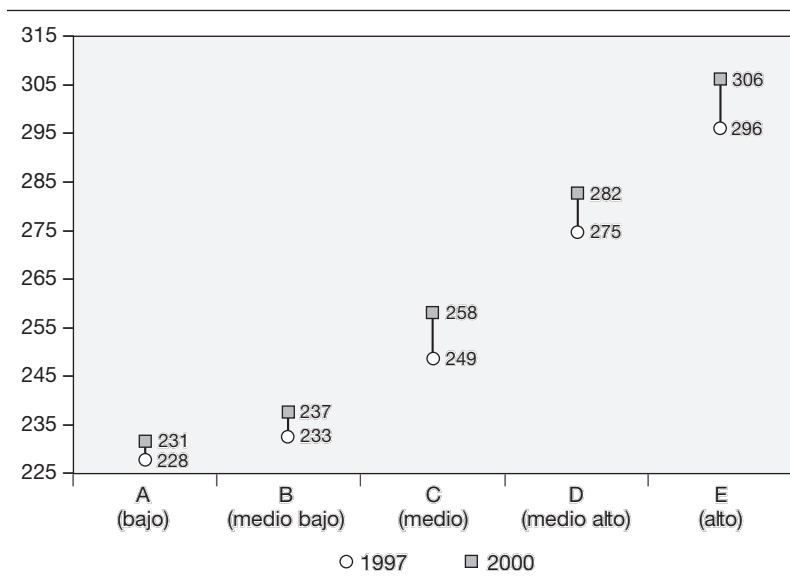


GRÁFICO 8

Chile: promedio de calificaciones en resultado de prueba SIMCE de historia y geografía en octavo de Básica, por nivel socioeconómico 1997-2000



Conclusiones

Los procesos de reforma educativa son mucho más que las meras estrategias de centralización o descentralización en la asignación de recursos y toma de decisiones. Por ello sería aventurado afirmar terminantemente que las diferencias que uno y otro país evidencian en materia de cobertura, segmentación de la calidad, segregación y aprendizajes, responden solamente a dichas estrategias. Lo que este trabajo ha procurado mostrar es que existen conexiones plausibles entre estrategias de uno y otro tipo y resultados en materia de calidad y equidad.

Lo que es más, este trabajo sugiere que los detalles importan y mucho. No es meramente la centralización o la descentralización en la toma de decisiones lo que importa, sino la arquitectura concreta de uno y otro modelo. La reforma chilena ha sido vista como un ejemplo de la nueva generación de reformas, en tanto Uruguay representa cabalmente a la

más pura tradición centralista. La reforma chilena ha inyectado enormes sumas de dinero al sistema, la uruguaya lo ha hecho en menor medida. La reforma chilena se ha preocupado más por la calidad y las formas básicas de equidad por la vía de la cobertura, que por la equidad de resultados. La reforma uruguaya ha supeditado buena parte de sus estrategias al eje de la equidad en recursos (con énfasis compensatorio) y resultados con modelos centralizados que combinan focalización y universalidad en la asignación de recursos.

Los resultados sugieren que se debe ser cauto a la hora de descartar el modelo centralista y abrazar sin más a los modelos descentralizados y de subsidio al sector privado. El propio Cox reconoce que «la pregunta fundamental por abordar respecto del proceso chileno de reforma es sobre su aún leve impacto sobre los niveles de aprendizaje, medidos en pruebas nacionales SIMCE. El impacto político de la asimetría entre el aumento del gasto, las inversiones y los cambios en múltiples dimensiones de la educación, la levedad de los cambios en los aprendizajes medibles, es enorme». A esto él responde que dicho *gap* entre inversión y logro no debe sorprender, ya que otros sistemas (cita al norteamericano) presentan esta misma paradoja. Sin embargo, al citar sólo a este sistema como ejemplo, se refiere a un sistema que se caracteriza por su alta tolerancia a la desigualdad. Chile parece compartir dicha característica con Estados Unidos a pesar de que en la actualidad resulta claro que procura corregirla. Tal vez el logro mayor del caso chileno no está en el sistema de asignación de recursos sino en el monto de recursos volcado a la educación. Quizá el logro del sistema uruguayo no está en el monto y especialmente en la estabilidad y transparencia de dicha financiación, sino en la asignación centralizada con fuertes criterios de equidad que caracterizó a su reforma.

Chile ha logrado alianzas estratégicas con el sector privado demostrando que es posible tender a formar un sistema educativo único e integrado en los países de la región, pero en este proceso ha descuidado su propia oferta pública. Esto posiblemente le ha costado alcanzar logros significativos en términos de equidad. Uruguay, que ha optado por el al actor privado, tiene en el ejemplo chileno una prueba de las ventajas potenciales de ensayar un sistema educativo integrado manteniendo el énfasis en la equidad.

Habiendo transitado varios años de continuas reformas y contrarreformas, ensayos y correctivos, estos dos casos de modelos educativos cuasiparadigmáticos tienen delante la oportunidad de valorar críticamen-

te lo propio y lo ajeno a fin de enriquecer su experiencia en una síntesis de los modelos educativos que han copiado o mimetizado del mundo desarrollado y de su realidad social. En este sentido, el factor de la pobreza llama a la reflexión sobre el papel y la responsabilidad del Estado en materia de políticas educativas y de las vías adecuadas desde este campo para superar el flagelo.

Notas

1. Para una discusión más amplia sobre los riesgos y promesas de la descentralización véase Filgueira (1998) y Filgueira y Filgueira (2002).

2. En Chile ha crecido la oferta privada subsidiada, en El Salvador se ha otorgado la gestión a la comunidad mediante el programa EDUCO, en Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela es bien conocida y se encuentra muy extendida la experiencia de las escuelas primarias administradas por Fe y Alegría. Las excepciones más importantes a esta tendencia regional se encuentran en Minas Gerais, en donde la figura del director de la escuela estatal adquiere importante autonomía apoyado por un consejo escolar que combina padres y profesores.

3. Por supuesto que si la homogeneización desde el centro es total o casi total se suprime el sentido de la competencia y del mercado. La única forma de operar eficientemente en un sistema de mercados o cuasimercados es permitir a los proveedores que diferencien sus ofertas y a los «clientes» que elijan a su proveedor.

4. Una escuela grande en la vía del tren en vez de dos escuelas pequeñas a cada lado de la vía del tren, sería la metáfora que mejor ilustra esta estrategia (en alusión a la expresión de diferenciación social de *which side of the tracks were you born*, referida a la segregación de los pueblos norteamericanos).

5. La lucha contra la segregación racial educativa norteamericana fue precisamente intentada en un primer momento de esta manera incluyendo el *busing system*.

6. Son conocidas las prácticas de preselección en muchas escuelas privadas (por criterios de repetición, pruebas de admisión, etc.).

7. Véase, para esta discusión, Aedo y Sapelli (2001).

8. Existen, en este sentido, dos mecanismos mediante los cuales el Estado central controla la oferta privada en educación. Uno de ellos es el sistema de *habilitación*, en virtud del cual las instituciones privadas que pretendan ofrecer una propuesta educativa deben solicitar autorización al Estado. El segundo mecanismo es el del sistema de *Currícula única*.

9. Debido a la lógica de elección de horas docentes de profesores, similar a la vigente en la educación básica.

10. Suprimir por vía administrativa la baja asistencia como causa de repetición en el ciclo básico (1er a 3er año de secundaria).

11. Actualmente estas escuelas son denominadas: Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico (CSCC).

12. Cada director de escuela recibe los resultados de su establecimiento pero los mismos no son públicos ni le es posible comparar esos resultados con otros institutos.

13. A diferencia de lo sucedido en Uruguay, la reforma educativa chilena negocia varios cambios en el Estatuto Docente durante la década de los noventa.

14. Ministerio de Educación de Chile, Compendio de Información Estadística Educacional, 2000.

15. El número de escuelas varió en los años siguientes, aumentando la cantidad entre 900 y 1.300 escuelas.

16. Véase ANEP, *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, 2000.

17. Es necesario señalar que en el caso de Uruguay los porcentajes de cobertura no varían entre el 1991 y 1995, dado que 1995 pauta el comienzo de la reforma.

18. Medir la cobertura de acuerdo con la ECH es notoriamente más exigente que medirla de acuerdo con la matriculación, ya que existe la posibilidad de matriculación sin asistencia y de duplicación de la matriculación individual de niños. De hecho en el año 2000 la cobertura calculada sobre la base de matriculación había alcanzado aproximadamente al 90 %.

19. El espacio del aula en niños de 4 y 5 años debe ser mayor, los recursos humanos deben tener capacidades específicas y el número de alumnos por maestro no debe superar en ningún caso los 35, de acuerdo con especificaciones técnicas internacionales.

20. De hecho entre 1980 y 1990, primera década en la que opera el sistema de subsidio, ya se produce una marcada expansión de la cobertura en el ciclo medio. Por otra parte debe considerarse que el ciclo primario en Chile alcanza hasta los 13 años, con lo cual el desgranamiento y la deserción se empieza a producir en el ciclo medio más tarde que en el caso uruguayo, en donde el ciclo primario alcanza formalmente sólo hasta los 11 años.

21. Las medidas tradicionales de repetición o de flujo y eficiencia interna resultan poco fiables como parámetros de comparación entre países, dados los diferentes criterios para suspender o aprobar estudiantes.

22. Estrictamente esta serie, para ser comparable, debe ser partida en dos: 1991-1995 y 1997-2000.

Bibliografía

- Aedo, C. y C. Sapelli (2001), «El sistema de *vouchers* en la Educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica pra Chile», *Estudios Públicos*, n.º 82, otoño.
- Álvarez, B. (2002), «Autonomía escolar y reforma educativa», en PREAL, *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL-LOM.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza (1999), *Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997*, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1994), «Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency», en *Economic and Social Progress in Latin America*, informe.
- Bossert, T. (1996), «Decentralization», en K. Janovsky, ed., *Health policy and systems development: an agenda for research*, Ginebra, World Health Organization.
- Carnoy, M., Cosses, G., Gonzáles, P., Martínez, E. y L. Llanes (2001), «Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur, 1980-2000», *Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Ministerio de Educación de Argentina.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL/UNICEF/SECIB (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Santiago de Chile.
- Cominetti, Rosella (1994), «Gasto social y ajuste fiscal en América Latina», Serie Reformas de Política Pública, n.º 20, Santiago, CEPAL.
- Cox, C. (2001), «Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo xx: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado», en el Seminario: *Reforma educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes*, Washington, D. C., BID.
- De Mello, G. (2002), «Proposta pedagógica e autonomía da escola», en PREAL, *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL-LOM.
- Filgueira, F. (1998), «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada», en Brian Roberts, ed., *Ciudadanía y políticas sociales*, San José de Costa Rica, FLACSO/SSRC.
- y C. Filgueira (2002), «Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability», en Evelyne Huber, ed., *Welfare Regimes and State Reform in Developing Countries*, Penn University Press.
- Fiske, Edward B. (1996), *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, Washington, D. C., The World Bank.

- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- González, P. (2001), «Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno», en el Seminario: *Reforma educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes*, Washington, D. C., BID.
- (2002), «Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación», en Wolff, L., P. González y J. Navarro, eds., *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-BID.
- Hanson, M. (1997), *La descentralización educacional: problemas y desafíos*, Santiago, PREAL.
- Mancebo, E. (1996), «Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 10, Montevideo.
- Mizala, A. y P. Romaguera (1998), *Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena*, Serie Economía, n.º 3, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Serrano, C., I. Fernández y A. Pávez (2001), «Descentralización de la educación en Chile. Balance y perspectivas», en Raczynski, D. y C. Serrano, eds., *Descentralización. Nudos críticos*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Vargas, J. y C. Peirano (2002), «Escuelas privadas con financiamiento público en Chile», en Wolff, L., P. González y J. Navarro, *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-BID.
- Wolff, L. y C. de Moura Castro (2002), «Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva», en Wolff, L., P. González y J. Navarro, eds., *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL-BID.
- Winkler, D. y A. Gershberg (2002), «Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina», en PREAL, *Creando autonomía en las escuelas*, Santiago de Chile, PREAL-LOM.